

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

DIEGO LEVATI

**ICMS ECOLÓGICO: PERSPECTIVA DE SUA IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DE
SANTA CATARINA**

CRICIÚMA

2016

DIEGO LEVATI

**ICMS ECOLÓGICO: PERSPECTIVA DE SUA IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DE
SANTA CATARINA**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado para obtenção do grau de
bacharel no curso de Direito da Universidade
do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. MSc. Aldo Assunção

CRICIÚMA
2016

DIEGO LEVATI

**ICMS ECOLÓGICO: PERSPECTIVA DE SUA IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DE
SANTA CATARINA**

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado pela Banca Examinadora para
obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de
Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC, com Linha de pesquisa
em Direito Ambiental.

Criciúma, 16 de novembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. MSc. Aldo Fernando Assunção - Orientador

Prof. Esp. Vinicius Garcia

Prof. Dr. Lucas Fagundes Machado

A todos os professores do curso,
que foram tão importantes na minha vida
acadêmica e no desenvolvimento deste
trabalho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, na qual me deu a vida.

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que contribuiu muito para minha formação intelectual, bem como, do meu caráter, com os méritos e ética aqui presentes.

Ao meu orientador, Prof. Aldo Fernando Assunção, pela sua paciência e cordialidade, no suporte e em seu pouco tempo que lhe coube pelas suas correções e incentivos.

Agradeço a minha mãe, Maria de Lurdes Rosso, que sempre me deu apoio e incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Obrigada minha irmã, Morgana Levati Valvassori, que sempre me fez entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

“Chegou, porém, o tempo determinado de Sua ira... e o tempo para destruir os que destroem a terra”.

Apocalipse 11:18

RESUMO

Devido à escassez de recursos financeiros que auxiliem os entes federados na realização de políticas ambientais é que existe a necessidade de aumentar a receita dos Municípios que desenvolvam ações de preservação ambiental, e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida das presentes e futuras gerações. O direito ao meio ambiente sustentável está previsto na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais. Nesse contexto, é sugerida a criação de uma lei para instituir o ICMS Ecológico em Santa Catarina, que traz um incentivo fiscal para a proteção da natureza, se utilizando do efeito extrafiscal do ICMS e favorecendo as ações municipais no que se refere às políticas ambientais. Trata-se de um instrumento econômico viável, sustentável e socialmente justo. É uma forma de descentralizar as decisões e ter uma maior efetivação das políticas ambientais, respeitando as necessidades locais. Infelizmente, os projetos de leis que tramitaram na Assembléia Legislativa catarinense não prosperaram devido às divergências de interesses entre órgãos representantes do setor público e privado e da má vontade política. O objetivo deste trabalho é de estudar os benefícios e a importância do ICMS ecológico e os obstáculos que não permitiram sua implantação em Santa Catarina e analisar a tutela ambiental que a CF/88 dá ao meio ambiente, bem como, a Política Nacional do Meio Ambiente, que determinam princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na proteção dos recursos naturais, incentivando o desenvolvimento econômico sustentável, estudar a tributação ambiental como instrumento de implementação de políticas econômicas e ambientais, analisar os instrumentos legais que permitem que o ICMS Ecológico, a importância de sua aplicação nas políticas públicas e os motivos de sua inaplicabilidade no Estado catarinense. O método de pesquisa utilizado será o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico. A pesquisa também se utilizará de artigos científicos, sites de órgãos públicos e materiais de vídeo.

Palavras-chave: ICMS; ICMS Ecológico; Desenvolvimento Sustentável; Tributação Ambiental; Extrafiscalidade.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Evolução da Arrecadação do ICMS no Estado de Santa Catarina (2005 a 2016).....	72
FIGURA 2 - Distribuição do ICMS conforme a Constituição Federal.....	73
FIGURA 3 - Áreas de Unidades de Conservação no Paraná nos três níveis de governo, antes e depois do ICMS Ecológico.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

CTN – Código Tributário Nacional

DF – Distrito Federal

ECO-92 - A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FACISC - Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FECAM – Federação Catarinense dos Municípios

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

ICMS-E – ICMS Ecológico

IE – Instrumentos Econômicos

IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas

Inc. – inciso

IOF – Imposto sobre operações financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD - O Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PL – Projeto de Lei

PIB – Produto Interno Bruto

PLC – Projeto de Lei Complementar

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PSA - Pagamentos por Serviços Ambientais

Rio-92 - A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

SDS – Secretária de Desenvolvimento Econômico e Sustentável

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	15
2.1 TUTELA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	18
2.2 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS	22
2.3 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA)	27
2.4 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA GESTÃO AMBIENTAL BRASILEIRA.....	32
2.4.1 Seguro Ambiental.....	35
2.4.2 Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)	37
2.5 DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL.....	39
3 TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	45
3.1 ASPECTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.....	46
3.2 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS.....	47
3.2.1 Impostos.....	47
3.2.2 Taxas.....	48
3.2.3 Contribuição de Melhoria.....	49
3.2.4 Empréstimos Compulsórios.....	49
3.2.5 Contribuições Especiais	50
3.4 A EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS.....	54
3.5 PRINCÍPIOS APLICADOS A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	58
3.5.1 Princípio da Função Social da Propriedade	59
3.5.2 Princípio da Prevenção	60
3.5.3 Princípio da Precaução	60
3.5.4 Princípios do Poluidor-Pagador.....	61
3.5.5 Princípio do Usuário-Pagador	62
3.5.6 Princípio do Protetor-Recebedor	62
3.5.7 Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal	63
3.5.8 Princípio da Participação.....	63
3.5.9 Princípio da Ubiquidade	64
3.5.10 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	64
3.5.11 Princípio da Legalidade e da Tipicidade.....	65
3.5.12 Princípio da Capacidade Contributiva	66
3.5.13 Princípio da Progressividade.....	67

3.5.14 Princípio da Não-cumulatividade.....	68
4 APLICAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA.....	70
4.1 ICMS E SUAS CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONAIS.....	70
4.2 ICMS ECOLÓGICO.....	70
4.3 PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR DE CRIAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA.....	75
5 CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS.....	88
ANEXOS.....	94
ANEXO A - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010/2003.....	95
ANEXO B - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº035.7/2011.....	98

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o ecossistema sadio, a atividade econômica sustentável e a qualidade de vida, expressos na Constituição Federal, ganham uma importância cada vez maior e se tornaram um direito fundamental, cabendo a toda a sociedade e ao Estado criarem políticas ambientais efetivas que garantam um modelo sustentável de desenvolvimento para a preservação dos recursos naturais, necessários para a conservação da vida das atuais e futuras gerações.

Atualmente, constata-se o quão importante tornou-se a incorporação da proteção dos recursos naturais nas políticas públicas dos Estados, criando-se assim um estreito e delicado vínculo entre meio ambiente, política e economia, que juntos, deveriam visar uma modificação nos padrões de consumo e nas externalidades negativas, em relação ao meio ambiente.

Os mecanismos de sanções punitivas, apesar de sua importância, são ineficazes na proteção integral dos ecossistemas, pois agem depois da degradação ter ocorrida. O modelo econômico atual necessita de mecanismos mais eficientes na proteção da biodiversidade, eliminando, ou pelos menos diminuindo ao máximo as externalidades negativas geradas pelo crescimento econômico desenfreado e que são absorvidas por toda sociedade.

Com a utilização dos efeitos extrafiscais dos tributos e a criação legal de incentivos econômicos na utilização das políticas ambientais, é que surge o ICMS Ecológico, um instrumento econômico com o objetivo de estimular os Municípios, através de incentivos fiscais, a adotarem políticas ambientais para a conservação e manutenção de seu ecossistema.

Desta forma, este trabalho tem por objetivo estudar os benefícios e a importância do ICMS ecológico e os obstáculos que não permitiram sua implantação em Santa Catarina, bem como, estudar a tributação ambiental como instrumento de implementação de políticas econômicas e ambientais. Também será analisado os instrumentos legais que instituem o ICMS ecológico, a importância de sua aplicação e os motivos de sua inaplicabilidade no Estado de Santa Catarina.

No primeiro capítulo, se fará uma análise da proteção jurídica que a Constituição Federal dá ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este, um direito fundamental consagrado no texto constitucional. Será discorrido sobre a competência dos entes federados em matéria ambiental, o objetivo geral traçado

pela Política Nacional do Meio Ambiente, bem como, será esclarecido à diferença em desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável.

A poluição não possui fronteiras e as reações negativas provocadas por ela podem ser sentidas ou absorvidas em regiões distantes e até gerar reações a nível global. Entretanto, a tributação ambiental surgiu como um instrumento econômico que não possui um caráter punitivo, mas sim preventivo, contribuindo de forma eficaz na conservação dos recursos naturais e dos objetivos sociais a serem atingidos.

Desta forma, no segundo capítulo, serão feitas considerações sobre as variadas espécies de tributos no ordenamento jurídico brasileiro e os seus efeitos extrafiscais, por meio de incentivos econômicos, à proteção ambiental. Serão mencionados os princípios ambientais e tributários que norteiam a tributação ambiental.

As ações e medidas que visam um progresso mais sustentável, ocorrem de forma lenta, devido as divergências de opinião política e econômica. Por esses motivos é que a aprovação do ICMS ecológico anda em passos curtos no Estado catarinense, deixando de se fazer uso de um recurso que beneficia o meio ambiente e consequentemente a sociedade em geral, evitando danos ambientais irreparáveis ou repará-los por um custo financeiro muito alto.

No terceiro e último capítulo, será demonstrada a possibilidade do repasse de parte da arrecadação do ICMS aos Municípios na conservação ambiental e o ICMS Ecológico será tratado em seus aspectos constitucionais, ressaltando o percentual do repasse conforme os Projetos de Lei em Santa Catarina.

O Estado catarinense ainda não possui sua lei do ICMS Ecológico. No poder Legislativo foram criados alguns projetos de lei, mas nenhuma obteve sucesso. Um dos aspectos que mais impedem o devido encaminhamento e a aprovação desses projetos são divergências entre órgãos de representação.

A Federação dos Municípios Catarinenses (FECAM) pondera a definição dos índices utilizados nos cálculos do rateio e a participação do Estado com parte de sua cota. A Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS) afirma que os Projetos de Lei Complementar que instituem o ICMS Ecológico são vagos a respeito da operacionalidade, já que esses Projetos não definem de forma minuciosa qual órgão irá fiscalizar e aprovar as políticas ambientais dos Municípios. Nesse meio, a Federação das Indústrias Catarinenses (FACISC) defende que a indústria deve obter

auxílio fiscais, pois já possui uma carga tributária pesada e novos investimentos para melhorar a qualidade ambiental será difícil de se concretizar.

O método de pesquisa utilizado será o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico. Desta forma, será feita uma análise da eficácia do ICMS Ecológico diante dos problemas econômicos e ambientais atuais, bem como, levantado os possíveis fatores da não aprovação dos Projetos de Lei sobre a criação do ICMS Ecológico no Estado catarinense. No final do trabalho, constará um anexo dos Projetos de Lei Complementar que não foram aprovados.

2 MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A civilização atual vive uma crise socioeconômica e ambiental com extensão e profundidade nunca visto antes. A ganância humana pela riqueza deixou o homem em uma situação frágil, onde a própria vida no planeta se encontra ameaçada pelo constante envenenamento de nossa biosfera.

A crise ambiental, que vem exaurindo em uma velocidade impressionante os recursos naturais fundamentais à vida, revela um impasse civilizatório e sugere uma ampla revisão de conceitos e prioridades, um novo olhar da realidade que cerca o homem. O mundo se tornou mercantilizado, e não se ateve ao que realmente interessa, ou seja, um estilo de vida sustentável e com mais qualidade.

Atualmente, a preocupação com fim da vida na Terra, extrapolou em muito, a preocupação nuclear. A cada dia vê-se o meio ambiente morrer aos poucos na progressiva destruição das florestas, na redução da água potável e no empobrecimento da biodiversidade. Segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, se esta situação não for rapidamente corrigida o mundo verá decretado, em pouco tempo, o fim da humanidade (BRASIL, 2007, p.42).

A humanidade vive hoje o seu maior desafio. A população mundial é de aproximadamente sete bilhões de habitantes, pessoas que precisam cada vez mais de educação, saúde, moradia e trabalho.

Parece pessimismo demais falar-se em fim da humanidade, contudo, estima-se que no ano 2050 a população mundial será de 9,5 bilhões de habitantes, onde, aproximadamente 2,5 bilhões não terão, regularmente, água potável para beber. Hoje são 132 milhões de pessoas vivendo nesta situação. Nos últimos cinquenta anos a produção descontrolada de poluição quadruplicou a emissão de dióxido de carbono e isso poderá causar, nas próximas décadas, super aquecimento do planeta, a destruição da camada de ozônio, o aumento do nível dos oceanos e o aumento das áreas desérticas (BRASIL, 2007, p. 44).

O consumismo em massa e a industrialização estão esgotando os recursos naturais, poluindo o ar, a água, e o solo, prejudicando a produção de alimentos e o acesso à água potável. O planeta está chegando ao seu limite, o mundo está diante da urgência, mas também da oportunidade de buscar um novo modelo de desenvolvimento, crescer respeitando os limites do planeta e encontrar

respostas rápidas para uma das maiores ameaças da sobrevivência da humanidade, a poluição em todas suas dimensões.

Os efeitos da degradação ambiental são os mais diversos e são absorvidos de forma negativa, afetando, inclusive, a condição de habitabilidade no Planeta Terra, gerando para as próximas gerações, um planeta “não confortável” e até hostil em algumas regiões (FREITAS, 2002, p. 16). A poluição atinge os ecossistemas, que possuem a função vital e primordial de manter o equilíbrio químico do solo, da água e da atmosfera e a interação desses ecossistemas é o que mantém a condição de abrigar a vida no planeta.

Segundo José Afonso da Silva (2002, p. 28) “o problema da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do momento que a degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade de vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano”.

Os seres vivos estão ameaçados pela poluição, por causa do comportamento sistemático do ser humano em relação aos recursos naturais.

Plauto Fraco de Azevedo (2008, p. 94) afirma que

A situação atual do meio ambiente demonstra a insuficiência da ética vigente, antropocêntrica, individualista, incapaz de perceber a íntima ligação entre todos os organismos vivos, em interconexão entre eles e com o meio inorgânico, cujo os recursos são exauríveis, razão porque sua utilização tem que ser prudente e orientada por uma ética da solidariedade, em que sobressaia a responsabilidade transgeracional.

Fica evidente que a economia, de modo geral, busca o lucro incessante a qualquer custo, deixando as preocupações com os recursos naturais em segundo plano, assim quando o faz. Claro que o motor que faz a economia funcionar é o lucro financeiro, porém, toda matéria prima que movimentam os setores de produção, vem da natureza e sua transformação causa grandes impactos sobre o meio ambiente.

Segundo Édis Milaré (2007, p. 55),

A questão ambiental está desenhada indelevelmente nos cenários da humanidade e manifesta-se através das ações e dos seus efeitos visíveis, que podem facilmente ser contatados; porém, se pretendemos acudir a terra, não nos é possível ignorar o que se passa nos bastidores, nas ações ocultas e no jogo de interesses camuflados que não vêm à cena. A vigilância ambiental, inclusive a consciência jurídico-ecológica, deve estar atenta ao que é patente e ao que está latente, tanto aos riscos e delitos existentes e reais como àqueles potenciais e futuros.

A produção industrial vem sendo crescente, utilizando-se cada vez mais de recursos naturais como matéria prima e isso gera desmatamentos, poluição do

solo, do ar e da água. No decorrer de sua história, o homem exerceu um forte impacto sobre a natureza, e, com o surgimento da Revolução Industrial, o planeta passou por uma gradativa emissão de gases poluentes.

O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado foi reconhecido nas legislações de diversos países, no final do último século, estando presente na Constituição de diversos Estados. Além disso, a proteção jurídica do meio ambiente saudável foi incluída em diversos diplomas internacionais, como: A Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos; O Protocolo Adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos; e A Declaração dos Direitos Humanos Fundamentais, adotada pela União Européia em 1989 (FARIAS 1999, p.217-218).

As preocupações com os problemas ambientais a nível global surgiram, mais especificamente, pouco mais de quatro décadas, tendo como marco inicial a Conferência de Estocolmo, em 1972.

Através desta Conferência, os países participantes começaram a entender que a produção é a principal causa de degradação, sendo assim, procuraram formas de compatibilizar o desenvolvimento e sustentabilidade, criar empregos e renda, usando de forma consciente os recursos naturais disponíveis.

A Conferência de Estocolmo foi a primeira vez que se discutiu, nas Nações Unidas, a responsabilidade dos Estados em função de suas políticas públicas em relação aos danos ambientais que vinham ocorrendo, bem como, a responsabilização destes em tomarem medidas que preservasse o direito ao meio ambiente sadio para as gerações futuras.

Foi o primeiro grande passo, em nível mundial, na tutela jurídica do meio ambiente, fazendo com que várias nações aceitassem os 26 princípios declarados nesta Conferência e assumissem uma maior responsabilidade e preocupação com a degradação ambiental, surgindo assim, várias outras convenções e acordos internacionais no que tange a proteção do meio ambiente (FREITAS, 2002, p. 41).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92 ou Rio-92, ocorrida no Estado do Rio de Janeiro, em 1992, foi a segunda grande Conferência sobre meio ambiente no mundo. A partir dela o Brasil intensificou as políticas globais de desenvolvimento sustentável, com investimento cada vez maior em energias renováveis, combate ao desmatamento e diminuição das emissões de gases que combatem o efeito estufa.

Este documento criou regras de direito internacional para a proteção ao meio ambiente, garantindo aos países mais pobres condições ao desenvolvimento, evitando a progressiva degradação ambiental, com o objetivo de preservar um meio ambiente saudável e equilibrado (LANFREDI, 2007, p. 74).

A principal declaração da Rio-92 foi a agenda 21, que segundo Geraldo Ferreira Lanfredi (2007, p. 75), “é um planejamento do futuro com ações de curto, médio e longo prazo. Trata-se de um roteiro de ações concretas, com metas, recursos e responsabilidades definidas. Há de ser um plano obtido por meio de processo participativo, de parceria e de consenso”.

O autor continua afirmando que este documento é um esforço contínuo e permanente para se construir um plano de ação, para estimular os países signatários, bem como, seus Municípios, a desenvolverem políticas públicas sustentáveis (LANFREDI, 2007, p. 75).

A Agenda 21 foi um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, compatibilizando a proteção ambiental, desenvolvimento social e o crescimento econômico.

2.1 TUTELA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Após a Conferência de Estocolmo e a ECO-92, vários acordos internacionais influenciaram diretamente a forma como a CF/88 aborda as questões ambientais. A Carta Magna trouxe uma expressiva preocupação com o meio ambiente, abrangendo, de forma ampla, os interesses de toda a coletividade.

Segundo Édis Milaré (2007, p. 147),

A Constituição de 1988 pode muito bem ser denominada “verde”, tal o destaque (em boa hora) que dá proteção ao meio ambiente. Na verdade o Texto Supremo captou com indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza -, traduzindo em vários dispositivos aquilo que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente.

[...] A esse texto – tido como um dos mais avançados do planeta em matéria ambiental, secundado pelas Cartas estaduais e Leis Orgânicas municipais – vieram somar-se novos e copiosos diplomas oriundos de todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa, voltados à proteção do desfalcado patrimônio natural do país.

A preservação ambiental é considerada um direito fundamental na CF/88, que se preocupa em manter um ambiente saudável e equilibrado que proporciona

condições para o desenvolvimento sadio da vida, estando diretamente ligado a dignidade da pessoa humana. O meio ambiente é um bem jurídico autônomo, de interesse público e difuso, portanto, todas as pessoas são titulares desse direito e responsáveis pela sua preservação (LENZA, 2011, p. 862).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado se tornou o princípio matriz do Direito Ambiental e a CF/88 trouxe, de maneira específica e global, a tutela do meio ambiente no caput do art. 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, pode-se entender como Poder Público o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário que, em conjunto com a coletividade, tem o compromisso de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de recuperar o que já foi degradado.

Segundo Paulo José Leite Farias (1999, p. 247):

O disposto no artigo 225 da CF/88 encerra, sem sombra de dúvida, normas-objeto determinantes dos fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade em matéria ambiental para a indução e direção de comportamentos, por meio de políticas públicas, possibilitando, destarte, seja efetivada a ênfase na prevenção do dano ambiental. Observa-se que normas de conduta e normas de organização, em si, permitem a proteção do ambiente de maneira meramente corretiva, após a realização do dano, sendo, via de regra, irreparável o ambiente lesado e ineficaz a sanção imposta. As normas-objeto em sede constitucional ambiental representam, pelo exposto, a viabilidade da prevenção do dano ambiental como vértice das políticas públicas dirigidas a preservação do ambiente.

O Poder Constituinte de 1988 exigiu que a presente geração mantivesse uma exploração sustentável e equilibrada do meio ambiente para que seja utilizado pelas gerações futuras. O significado de desenvolvimento sustentável é utilizar os recursos naturais de forma racional, ao ponto que não prejudique o acesso destes recursos às gerações futuras.

Segundo José Afonso da Silva (2002, p. 46): “a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente a questão ambiental. Pode-se dizer que ela é a Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos”.

O § 1º do art. 225 traz algumas incumbências exclusivas do Poder Público, vejamos:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (Brasil, 1988).

Conforme transcrito acima, o Poder Público tem como obrigação a preservação e restauração dos processos ecológicos, que é a garantia da preservação dos ecossistemas, que garante a preservação da vida, a produção de alimentos e o acesso a água potável. Em resumo, é garantir o desenvolvimento sustentável. Neste parágrafo, encontram-se os instrumentos que garantem a efetividade do direito previsto no “caput” o art. 225 da Constituição (MILARÉ, 2007, p. 150).

Continuando no art. 225 da Carta Magna:

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (Brasil, 2016).

O § 2º trata das atividades minerárias, que causam significativos impactos ambientais, sendo assim, o legislador constituinte trouxe a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida (LENZA, 2011, p. 1098).

O § 3º traz a responsabilidade ambiental, impondo ao infrator, pessoas físicas ou jurídicas, que tenham condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente, sanções penais ou administrativas, além da responsabilidade civil objetiva, sendo que esta não adentra na esfera da culpabilidade (LENZA, 2011, p. 1099-1100)

O § 4º trata dos biomas brasileiros, que são patrimônios nacionais, porém existe o direito de propriedades privadas que estão dentro destes biomas e possuem um regime especial de proteção (LENZA, 2011, p. 1100).

O meio ambiente está diretamente ligado ao bem-estar social, e, por isso o desenvolvimento socioeconômico, ao mesmo tempo em que é utilizado para atingir objetivos e valores sociais, não deve, de forma alguma, explorar os recursos naturais de forma irresponsável e inconsequente, devendo tais recursos serem protegidos dos excessos da produção econômica, não prevalecendo às atividades danosas ao ecossistema (MILARÉ, 2007, p. 149).

Quando se examina o texto constitucional, no art. 170, se verifica uma série de princípios que norteiam a atividade econômica e definem a linha e os limites de implantação de políticas econômicas. Esses princípios servem como referência na interpretação e aplicação da constituição econômica.

O art. 170, inc. VI, da CF/88, estabelece que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conformes os ditames da justiça social, observados, dentre outros princípios, o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

[...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Brasil, 1988).

Percebe-se, então, que qualquer atividade econômica deve observar a proteção ambiental acima de qualquer outro interesse que vai de encontro a esse princípio. Sendo assim, as políticas públicas devem considerar os possíveis impactos negativos que determinadas atividades podem causar à natureza e induzir à sociedade em geral, a optar por produtos menos poluentes e que consumam menos recursos naturais.

Deve-se dar uma atenção ao termo “impacto ambiental”, que, segundo Álvaro Luiz Valery Mirra (2002, p. 27),

Nos termos da Constituição Federal, impacto ambiental não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.

Conservar a qualidade ambiental é de suma importância, pois está diretamente ligada a qualidade de vida, ou seja, só é possível conceber um ambiente de boa qualidade desde que este se apresente como satisfatório em todas as dimensões da vida humana.

2.2 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS

A repartição da competência ambiental na Constituição Federal é fundamentada no *princípio da predominância do interesse*, sendo assim, se o interesse for nacional, a competência é da União; se o interesse for regional, a competência é dos Estados-membros; se o interesse for local, dos Municípios.

José Afonso da Silva (2014, p. 494) afirma que:

Competências são, assim, as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Competência consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre os quais se exerce o poder do governo.

No Direito Ambiental, deve-se considerar a existência simultânea de competência legislativa, ou seja, competência para legislar sobre proteção do meio ambiente, e competência material, ou administrativa, aplicando as leis. Sendo assim, a Carta Magna prevê a competência legislativa e material aos entes federados.

Competência legislativa, formal ou legiferante ocorre quando o ente federativo (União, Estados-membros, DF e Municípios) pode legislar e editar lei em matéria ambiental.

A competência administrativa ou material implica nas funções governamentais no campo de atuação político-administrativo do ente federativo, exercendo o poder de fiscalização, o poder de polícia, entre outros.

Vale ressaltar que a competência material é exclusiva e indelegável, já a competência legislativa é privativa e delegável aos Estados através de lei complementar.

Entretanto, Fiorillo (2011, p. 68) subdivide a competência material em exclusiva e comum, conforme abaixo:

A competência material, por sua vez, subdivide-se em:

- a) exclusiva: aquela reservada a uma entidade com exclusão das demais. É prevista no artigo 21 da Constituição Federal;
- b) comum: é a competência atribuída a todos os entes federados, que, em pé de igualdade, exercem-na, sem todavia, excluir a do outro, por quanto esta competência é cumulativa. É prevista no artigo 23 da Constituição Federal.

O mesmo autor, ainda, subdivide a competência legislativa em exclusiva, privativa, concorrente, e suplementar, conforme explica:

A competência legislativa subdivide-se em:

- a) exclusiva: é a atribuída a um ente com a exclusão dos demais, sendo certo que esta competência é indelegável. É prevista no artigo 25, §§ 1º e 2º da Constituição Federal;
- b) privativa: é a enumerada como própria de uma entidade, todavia passível de delegação e suplementação da competência. É prevista pelo artigo 22 e parágrafo único, da Constituição Federal;
- c) concorrente: é a competência prevista pelo artigo 24 da Constituição Federal, a qual se caracteriza pela possibilidade de União, Estados, e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que a União caberá legislar sobre normas gerais;
- d) suplementar: correlata à concorrente é a que atribui competência a Estados, Distrito Federal (art. 24, § 2º) e Municípios (art. 30, II) para legislarem sobre normas de conteúdo de princípios e normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (FIORILLO, 2011, p. 70).

Os limites da competência dos entes federados estão distribuídos dos artigos 21 ao 32 da CF/88, onde se encontram os principais dispositivos que norteiam a competência dos entes federados nas políticas ambientais (FARIAS, 1999, p. 286).

A repartição das competências abrange planos distintos, ou seja:

- I – competência geral da União (art. 21, I ao XXV);
- II – competência legislativa privativa da União (art. 22, I ao XXIX, parágrafo único);
- III – competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios (art. 23, I ao XII, parágrafo único);
- IV – competência da legislação concorrente da União, Estados e DF (art. 24, I ao XVI, §§1º, 2º, 3º e 4º); e
- V – competência reservadas aos Estados (art. 25, §1º, e art. 125, §§1º, 2º, 3º, 4º).

A União tem uma posição de supremacia na proteção ambiental, incumbindo a ela a aplicação da Política Geral do Meio Ambiente, materializada pela Lei nº 6.938/81 (SILVA, 2002, p. 76).

A competência administrativa e legislativa de natureza privativa da União, em questões ambientais, está elencada nos artigos 21 e 22, da CF/88:

Art. 21. Compete à União:

[...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
 [...] XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
 XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
 XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
 [...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
 I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
 II - desapropriação;
 [...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
 [...] XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
 [...] XIV - populações indígenas;
 [...] XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza (BRASIL, 1988).

Posteriormente, o art. 23, incisos VI, VII e XI, faz uma abordagem da competência administrativa comum entre os entes federativos, onde compete a eles a proteção ao meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna, a flora, registrar, fiscalizar e acompanhar a concessão da exploração dos recursos hídricos e minerais, exercendo assim, a fiscalização e o poder de polícia.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
 [...] XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (BRASIL, 1988).

A maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros não é explicitamente enunciada na Carta, ou seja, a Constituição Federal estabeleceu expressamente algumas competências aos Estados-membros, entretanto, outras competências estão implícitas na Constituição, pois serão complementares ou suplementares a legislação da União.

Diferentemente ocorre com os Municípios, onde, segundo José Afonso da Silva (2002, p. 79),

A competência dos Municípios para a proteção ambiental é reconhecida no art. 23, III, IV, VI e VII, em comum com a União e os Estados. Mas nesse dispositivo o que se outorga é a competência para as ações materiais. Portanto, a competência fica mais no âmbito de execução das leis protetivas do que no legislar sobre o assunto.

No art. 24, incisos I, VI e VIII encontramos a competência legislativa concorrente entre União, Estados e DF, não estão incluídos os Municípios, para

legislarem sobre as matérias de direito urbanístico, florestas, caça, pesca, conservação do solo, controle da poluição, além de legislarem por danos ao meio ambiente e ao consumidor.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...] VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Brasil, 1988).

Porém, cabe aos Municípios legislarem sobre a matéria prevista no art. 24 da CF/88, de acordo com seu interesse, nos termos do art. 30, inc. I e II, da CF/88.

O art. 24, §1º dispõe que compete à União editar as normas gerais para padronizar a legislação no país, deixando para os Estados e DF legislarem normas suplementares. Na hipótese de a União não editar as normas gerais, os Estados-membros e DF passam a ter competência legislativa plena para atender suas peculiaridades.

Em relação aos Municípios, apesar da matéria não ser clara, a competência suplementar é reconhecida de forma indireta, quando lhes são dadas competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle na ocupação do solo urbano. Outorga-se também o estabelecimento do plano diretor e a competência para promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local (SILVA, 2002, p. 80).

O art. 25 da Constituição traz competências residuais aos Estados, nos §2º e §3º, sendo a exploração local de gás canalizado e a instituição, por intermédio de lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões instituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes para a execução, planejamento e organização das políticas públicas de interesse comum (FREITAS, 2002, p. 295).

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988).

O art. 30 da Constituição prevê aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, complementar da legislação estadual ou federal, no que couber promover o adequado ordenamento territorial e a proteção do patrimônio cultural:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

[...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988).

A competência privativa dos Municípios são as que se enquadram no “interesse local”, pois parte desta competência não está explícito. Os Municípios devem legislar quando não existir normas gerais da União e suplementares dos Estados, já que, sua competência legislativa não é tão clara quanto à da União (FARIAS, 1999, p. 297).

O crescimento da população em área urbana ampliou o poder de legislar dos Municípios, não apenas um aumento quantitativo, mas também qualitativo. Com tal crescimento houve a necessidade de melhorar a estrutura administrativa dos Municípios, a fim de atender as novas demandas que surgem com os grandes centros (SILVEIRA, 2002, p. 150).

A aptidão para os Municípios executarem a política ambiental também está fundamentada no caput do art. 6º da Lei 6.938/81, onde dispõe que os entes federativos e as fundações instituídas pelo Poder Público possuem autoridade administrativa.

Mais especificadamente, o inciso VI do mesmo artigo dispõe que a função dos órgãos locais é o controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental nas suas respectivas jurisdições. Sendo assim, é certo afirmar que os Municípios e suas Secretarias ou Fundações Ambientais são órgãos competentes exercer atividades fiscalizatórias.

Dessa forma, percebe-se que os municípios detêm competências fiscalizatória e legiferantes em matéria ambiental na estrutura orgânica constitucional

brasileira, aproximando o combate e controle ambiental necessário para a sua salvaguarda.

Como abordado anteriormente, cabe a União editar normas gerais que estabelecem princípios fundamentais, já que, não pode especificar situações que são peculiares e reservados aos Estados-membros, devendo assim, a legislação estadual observar as peculiaridades e características próprias de seu território.

Da mesma forma acontece com os Municípios, que tem interesse em legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive zelar pelas leis editadas pela União e Estados, não extrapolando seus interesses. Sendo Assim, os Municípios teriam competência legislativa comum entre a União e Estados.

Entretanto, ao se tratar-se de matéria de interesse local não significa que os Estados e Municípios podem legislar plenamente, ignorando as disposições contidas em diplomas federais e estaduais, respectivamente, ou seja, os Estados-membros podem editar normas para aplicação e complementação dos princípios gerais ditados pela União, o mesmo ocorre com os Municípios em relação aos seus Estados.

2.3 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA)

A Lei nº 6.938/81 institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Esta lei é norteadora de todas as aplicações de normas ambientais no país, bem como, orienta outros diplomas legais sobre o assunto. Nesta Lei encontram-se os objetivos da política ambiental, os instrumentos de efetivação e proteção ambientais, bem como, encontra-se conceitos jurídicos importantes.

Além disso, tal dispositivo determina aos entes políticos, União, Estados, DF e Municípios quais são os objetivos a serem cumpridos no que se refere à proteção do meio ambiente e ainda menciona o interesse com a segurança nacional e a dignidade da pessoa humana, que é fundamento axiológico maior da Constituição (HEMPEL, 2007, p. 43).

Os objetivos gerais da PNMA estão expressos no artigo 2º da Lei nº 6.938/81, ou seja,

“A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia a vida, visando a assegurar condições para o desenvolvimento econômico e social, atender os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).

Em outras palavras, mostra que houve uma maior conscientização sobre responsabilidade da sociedade com o meio ambiente, ocorrendo um intenso processo de mudanças desencadeado por esta legislação, talvez pouco percebido em sua intensidade e em suas conseqüências (LANFREDI, 2007, p. 270).

Nesta Lei, bem como, na doutrina majoritária e nos Tribunais, adotam para o poluidor a teoria da responsabilidade objetiva, ou seja, não se fala em culpa, excludentes e atenuantes, uma vez causado o dano ambiental, o responsável responde objetivamente.

Os instrumentos da PNMA servem para atingir o objetivo geral e estão previstos em seu art. 9º:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (Brasil, 1981).

Dos instrumentos utilizados, se destacam entre os mais importantes, o *estabelecimento de padrões de qualidade ambientais*, normalmente estabelecido por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como, por exemplo, estabelecer padrões para a emissão de gases, padrões para o lançamento de efluentes, disciplinando o que é tolerável no que se refere ao solo, à água, etc., constituindo assim, parâmetros para a utilização dos recursos naturais que servem como pré-requisito para a atuação do Poder Público (CARNEIRO, 2003, p. 105).

O segundo instrumento é o *zoneamento ambiental*, utilizado para o planejamento na ocupação do território e utilização dos recursos naturais, ou seja, é nada mais que a disciplina o uso e a ocupação do solo em determinada área, como de um Município, de uma região, de um Estado, definindo áreas para a urbanização, agricultura, para atividades industriais, preservação e recuperação ambiental, servindo como um instrumento fundamental no planejamento das ações estatais. Tal instrumento é utilizado no plano diretor dos Municípios, que procura dividir a cidade em zona residencial, industrial ou zona mista (MILARÉ, 2007, p. 342).

O terceiro instrumento é a *avaliação dos impactos ambientais (AIA)* de determinadas atividades, projetos e empreendimentos econômicos, analisando que tipo de compensação pode ser feito ao meio ambiente ou até inviabilizando determinadas atividades degradadoras. Este instrumento, um dos mais importantes instrumentos previstos na Constituição, é um meio de atuação preventivo, que permite ao Estado intervir no planejamento de determinadas atividades e analisar sua viabilidade (MILARÉ, 2007, p. 161).

Para Cristiane Derani (2001, p. 176)

A avaliação do impacto ambiental engloba esforços para melhor informar sobre possíveis impactos ambientais, e deve permitir a tomada de ações mais apropriadas antes que o dano ocorra. Neste sentido, a AIA pode ser classificada como parte de uma política ambiental preventiva, fundada no planejamento das atividades humanas.

O estudo prévio é uma forma de avaliação dos impactos ambientais, previsto no artigo 225, §1º, inc. IV, da CF/88.

O quarto instrumento é o *licenciamento ambiental*, onde todas as atividades econômicas que possam causar poluição ou que se utilize de recursos naturais devem passar por esse instrumento.

O art. 170, parágrafo único, da CF/88, assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do Poder Público, porém, se existir alguma lei restringindo determinada atividade, o empreendedor deve se submeter às exigências do licenciamento, já que este é um ato vinculado da Administração Pública. (CARNEIRO, 2003, p. 113-114).

O quinto instrumento são os *incentivos a produção e instalação de equipamentos ou a criação ou a absorção de tecnologia voltada para a melhoria da qualidade ambiental*. Esse instrumento é gerencial, voltado às empresas e empreendedores para que possam adquirir equipamentos e tecnologia para

melhorar a qualidade ambiental, fomentando inovações tecnológicas e gerenciais mais efetivas (MILARÉ, 2007, p. 436).

Um exemplo desse uso é a aplicação da ISO 14001. Se trata de uma norma internacionalmente aceita que define os requisitos para estabelecer e operar um Sistema de Gestão Ambiental. É um sistema gerencial ambiental onde as empresas se comprometem a tomarem uma determinada postura diante de sua atividade, garantindo assim, uma certificação ambiental.

Vale ressaltar que, conforme Ricardo Carneiro (2003, p.123),

O direito não proíbe que as atividades econômicas gerem efeitos modificadores sobre o meio ambiente. O que a legislação ambiental veda, disciplina ou pune são as atividades econômicas cujos reflexos ambientais excedam os padrões de suportabilidades estabelecidos.

Dessa forma, um determinado fato somente poderá ser juridicamente considerado como poluição ou degradação ambiental, configurando, portanto, um dano ao meio ambiente resultante de uma ação causadora de um efeito ilícito indesejado, se suas consequências forem totalmente adversas ao que é estabelecido como diretriz ou padrão de proteção e conservação do meio ambiente.

O sexto instrumento é a *criação de espaços territoriais* que são espaços públicos ou privados relevantes na proteção da diversidade biológica e está previsto na Lei nº 6.938/81, bem como, na Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). São criados por lei ou decreto, e, este instrumento disciplina o uso, a preservação e a conservação de determinados espaços protegidos, bem como, a utilização de seus recursos naturais (MILARÉ, 2007, p. 674).

Tais instrumentos são utilizados para disciplinarem atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras através de ações públicas de proteção aos recursos naturais. Os seis instrumentos citados anteriormente, juntamente com os instrumentos econômicos, se destacam e os demais complementam esses (CARNEIRO, 2003, p. 105). Entretanto, os instrumentos econômicos serão analisados posteriormente, em tópico específico.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente se dividem basicamente em duas partes: o *sistema regulatório* e o *sistema de incentivos*.

O primeiro se caracteriza pela regulação direta na utilização dos recursos naturais, impondo regras e sanções, a fim de induzir determinado comportamento através da legislação ambiental e o seu monitoramento (HEMPEL, 2007, p. 41).

O segundo também induz determinado comportamento através de incentivos econômicos como taxas e subsídios, por exemplo, com o propósito de melhorar a qualidade ambiental (HEMPEL, 2007, p. 41-43).

No Brasil, existe uma tendência maior de se utilizar instrumentos econômicos, se aplicando o *Princípio do Protetor-Recebedor* (PPR), onde o agente público ou privado recebe uma compensação financeira quando protege um bem natural em benefício da sociedade (HEMPEL, 2007, p. 44).

O art. 225, caput, da CF/88, recepcionou a valorização temática ambiental iniciada com a Lei nº 6.938/81, considerando o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Tal dispositivo relaciona-se com outros valores da Carta Magna com o objetivo de garantir um desenvolvimento nacional e promover o bem de todos.

Segundo Marchesan; Steigleder; Cappelli (2007, p. 22),

Como norma de caráter teleológico, o art. 225 impõe uma orientação do ordenamento infraconstitucional, ficando patenteado o reconhecimento do direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a obrigação dos poderes públicos e da coletividade de defendê-lo e de preservá-los e a previsão de sanções para as condutas e atividades lesivas.

A preservação do ambiente passa a ser, portanto, a base em que se assenta a política econômica e social; pois, uma vez inseridas em um sistema constitucional, as normas relativas a outros ramos jurídicos, que se relacionam com o amplo conceito de meio ambiente, não podem ser aplicadas sem levar em conta as normas ambientais que impregnam a ideologia constitucional.

A Constituição de 1988 deu início a uma descentralização da gestão das políticas públicas, e, conseqüentemente, uma maior participação das esferas do governo, incluindo a participação dos Municípios na gestão ambiental.

Esse modelo de gestão é influência da I Conferência Nacional do Meio Ambiente, ocorrida em 2003, onde se priorizou o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que prevê aos Municípios responsabilidades na elaboração das políticas ambientais, em harmonia com as políticas estaduais e federais, incentivando cada vez mais a criação de órgãos ambientais municipais (HEMPEL, 2007, p. 49).

A Lei nº 6.938/82 prioriza as medidas de comando-e-controle, que se consubstanciam em exigências legais e mecanismos que asseguram o seu devido cumprimento, configurando-se em sanções administrativas e penais.

Para a eficácia da legislação ambiental, por meio da utilização dos instrumentos da PNMA, são imprescindíveis outras políticas públicas, como a

conscientização de políticas educacionais voltados para a sustentabilidade, mudança de hábitos e estilo de vida.

2.4 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA GESTÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

O papel do Estado, sob uma perspectiva econômica e ambiental, é de equacionar a melhoria da qualidade e a escassez dos recursos naturais, já que o meio ambiente, como elemento do sistema econômico, fornece insumos para a atividade econômica, e, ao mesmo tempo, é um local de despejo das externalidades da produção e do consumo. Desta forma, as atividades produtivas devem ser levadas em conta na busca do desenvolvimento sustentável, já que elas interferem no meio ambiente (DERANI, 2001, p. 110-111).

A fim de enfrentar os problemas ambientais, o Estado assume um papel de regulador das atividades econômicas, desta forma, devem fomentar a adoção de instrumentos econômicos visando à proteção da integridade do sistema ambiental de forma global. O objetivo principal desses instrumentos é fornecer incentivos aos agentes econômicos, que ajudam a conservar ou produzem serviços ambientais, a conduzirem práticas cada vez mais adequadas que reduzam a poluição e outros danos ambientais, assegurando assim, a mitigação dos custos sociais na conservação e a restauração dos ecossistemas (CAMPOS, 2011, p. 288).

Na defesa do meio ambiente, a regulação ambiental ocorre de duas formas: as políticas de “*comando-e-controle*” e os *instrumentos econômicos*. Ambas as políticas, estão em consonância com os Princípios do Poluidor-Pagador e do Usuário-Pagador, pois, procuram internalizar as externalidades negativas da atividade econômica.

Nesse contexto, a expressão “internalizar as externalidades negativas” significa que o ente econômico deve agregar (internalizar) no preço final de seu produto os gastos para evitar ou minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente em seu processo produtivo. Desta forma, o objetivo é que tal produto tenha um preço maior e, conseqüentemente, será menos atrativo para a compra, procura-se então, incentivar o consumo de produtos menos poluentes.

As políticas de “comando-e-controle” possuem caráter regulatório, estabelecem normas, regras e procedimentos para atividades econômicas, baseando-se em normas ambientais que são impostas diretamente ao mercado,

como: padrão de qualidade, licenças ambientais, cotas e zoneamento, etc. Tal política se caracteriza por uma atuação mais direta e imediata na proteção ambiental e uma maior eficiência na regulação de poluentes tóxicos ou extremamente perigosos (GUEDES, SEEHUSEN, 2011, p. 24).

Entretanto, o uso isolado desses instrumentos pelo Poder Público, por si só, não vem assegurando os resultados almejados, pois induz a ausência investimentos de novas tecnologias, a falta de incentivos para a diminuição da poluição em níveis abaixo do permitido e um elevado custo da Administração Pública em sua fiscalização (GUEDES, SEEHUSEN, 2011, p. 25).

A legislação ambiental faz parte do sistema “comando-e-controle”, e servem, prioritariamente, para punir e reprimir aqueles que desrespeitam tal ordenamento jurídico, e, apesar de importante a fiscalização dos órgãos ambientais, este sistema não dá a certeza de que realmente se cumprirá ou mudará o comportamento dos entes econômicos e da sociedade em geral no que tange a ações sustentáveis (WALDMAN, ELIAS, 2013, p. 54).

Segundo Cristiane Derani (2001, p. 66),

Se alguma atividade venha a lesionar o ambiente, por senso de justiça não é razoável que a sociedade inteira compartilhe esse ônus pelas perdas ambientais (externalidades negativas) e só o poluidor obtenha os ganhos oriundos dessa atividade (internalização dos lucros).

Neste sentido, os instrumentos econômicos (IE) surgem como uma ferramenta no controle do consumo dos recursos naturais, adotando políticas ambientais que incentivem a diminuição das externalidades negativas.

Segundo Ronaldo Seroa da Motta (2006, p. 76) “os instrumentos econômicos atuam, justamente, no sentido de alterar o preço (custo) de utilização de um recurso, internalizando as externalidades e, portanto, afetando seu nível de utilização (demanda)”. Em outras palavras, tais instrumentos podem ser utilizados no sentido de fomentar o consumo de produtos de causam menos impactos ambientais.

Em teoria, as aplicações de instrumentos econômicos prometem um nível de qualidade igual ou melhor que os sistemas de “comando-e-controle”, trazendo uma maior eficiência nos custos de produção, incentiva o desenvolvimento de novas tecnologias e controle de emissão de poluentes, diminuição dos encargos administrativos, redução nos custos resultantes do cumprimento da legislação, pois os poluidores teriam um maior controle sobre a emissão de poluentes produzidos e

uma maior consciência da incorporação dos impactos ambientais nos custos de sua produção (GUEDES, SEEHUSEN, 2011, p. 25).

A Declaração Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Rio-92, enuncia a utilização dos instrumentos econômicos como um dos mecanismos de proteção ambiental em seu princípio 16:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (ONU, 2016).

Inclusive, na ECO-92, discutiu-se dentre várias propostas, a importância do Direito Tributário como veículo para adequação de instrumentos econômicos de controle e preservação ambiental. Através da implementação da tributação ambiental é possível fazer uma política efetiva, utilizando-se de espécies tributárias, quer para aferir recursos aos órgãos ambientais, como para modificar padrões de comportamento e a conscientização por parte dos contribuintes em face ao meio ambiente (MOTTA; YOUNG, 1997, p. 126).

São quatro os elementos que caracterizam os IE's: existência de estímulo financeiro, faculdade de o agente reagir livremente diante deles, intervenção estatal e finalidade protetora do meio ambiente. São exemplo desses instrumentos os impostos, ajudas financeiras, sistemas de depósitos-devolução, criação de mercados e incentivos de comportamento (CAMPOS, 2011, p. 299).

Os *impostos* têm por objetivo a internalização das custas do processo produtivo, impondo ao poluidor, uma carga equivalente ao dano ambiental causado (externalidades negativas). Já as *ajudas financeiras* promovem o auxílio financeiro para uma determinada conduta ou ação ambiental. O *depósito-devolução* é um sistema que eleva o preço de produtos potencialmente poluidores que poderá ser devolvido se a poluição for mitigada ou evitada. A *criação de mercados* é um mecanismo onde se pode transferir para terceiros, a propriedade de uso comum, como a emissão de poluentes. Os *incentivos de comportamento*, por sua vez, são tomadas de medidas como as taxas e as cauções ambientais (CAMPOS, 2011, p. 300).

As taxas são cobradas exigidas quando um agente supera os níveis de emissões estabelecidos. Já a caução é um depósito prévio, à autoridade ambiental,

do agente econômico que pretende laborar alguma atividade potencialmente poluidora, porém, a quantia poderá ser regatada se o agente cumprir com todas as exigências ambientais (CAMPOS, 2011, p. 301).

Na política ambiental, constam vários dispositivos de incentivo econômico, como: o ICMS Ecológico, a cobrança pelo uso da água, o pagamento pela proteção dos mananciais e exploração de recursos naturais (royalties), etc. É um mecanismo utilizado como uma compensação fiscal para a preservação ambiental, induzindo os Municípios a desenvolverem ações ambientalmente positivas. Além de possuir um baixo custo em sua implantação, está sendo uma alternativa bem-sucedida em vários Estados da federação (MOTTA, 2006, p. 88).

O ICMS-E teve início em 1992, no Estado do Paraná, com a inclusão de critérios ambientais na redistribuição do ICMS que é repassado dos Estados aos Municípios.

Pode parecer omissão por parte do Estado ao pagar por algo que a lei determina que seja preservado, parecendo, num primeiro momento, que seria mais convincente ter mais vigor na fiscalização. Entretanto, o ICMS-E como instrumento econômico na proteção ambiental, surge de forma preventiva, compensadora e incentivadora para os Municípios preservarem o meio ambiente.

2.4.1 Seguro Ambiental

Uma das alternativas surgidas atualmente é o Seguro Ambiental, que ainda não é uma prática comum no Brasil. Segundo Luís Paulo Sirvinskas (2003, p.112) “trata-se de um contrato de seguro realizado por atividade empresarial causadora de potencial degradação ambiental com a finalidade de diluir o risco por dano ambiental”.

A efetividade do contrato de Seguro Ambiental gera uma enorme garantia às pessoas, às empresas e à sociedade que sofre danos ambientais de forma difusa. Uma vez implementado, transformar-se-á em mecanismo eficaz de proteção e prevenção do meio ambiente, não servindo apenas para a proteção do patrimônio, mas também para o desenvolvimento econômico, pois o seguro oferece uma viabilidade e segurança na construção de inúmeros empreendimentos (DAHINTEN, 2013, p. 155).

A matéria de Seguro Ambiental é tratada com extrema cautela pelos diversos países e respectivos mercados de seguros, pois, os riscos dessa natureza apresentam variáveis de alta complexidade, sendo assim, os avanços vêm sendo alcançados de forma paulatina. Estes contratos são muito utilizados em países desenvolvidos e em escala crescente nos países em desenvolvimento, onde poucas seguradoras oferecem este tipo de serviço e, quando fazem, é de maneira pouco ou nada abrangente (POLIDO, 2007, p. 112).

Ainda, segundo Walter Polido (2005, p. 332-333),

Em regra geral, o seguro dos riscos ambientais se situa apenas para cobrir o *evento accidental*, mesmo que na sua origem – o *fato gerador, a causa primeira* – seja de natureza paulatina (cumulativa, repetitiva, gradual). Diante de tal premissa, a cobertura, mesmo para o risco de *poluição gradual*, [...] se refere apenas a natureza à aquela *natureza accidental*, pois a de natureza *não accidental* não encontra respaldo na apólice de seguro.

Deste modo, o seguro que abrange somente os danos accidentais, se revela quase que ineficaz, pois grande parte dos danos se dá de forma gradual. Diante disso, o mercado nacional não amplia estes tipos de cobertura porque tende a cobrir somente danos súbitos e inesperados (POLIDO, 2005, p. 333).

A Lei nº 6.938/81, bem como, a Lei nº 12.305/10, expressam que o Seguro Ambiental é um de seus instrumentos na gestão ambiental e preveem a liberação de licenças para a contratação do seguro pelo empreendedor (DAHINTEN, 2013, p. 153).

Apesar de ser uma importante ferramenta e um instrumento para se evitar ou minimizar a degradação ambiental, não pode ser considerada um tributo ambiental, pois não tem natureza de tributo, pois surge como um instrumento particular, de forma bilateral, por deter obrigações recíprocas e depender de fato aleatório, ou seja, evento futuro e incerto.

Conforme o art. 3º do CTN “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Apenas duas características básicas do artigo citado já bastam para ser analisadas e compará-las ao Seguro Ambiental e distingui-las dos tributos. A primeira é a prestação pecuniária compulsória, se afastando a cogitação de pagamento voluntário, ou seja, independe da vontade do sujeito passivo e a

segunda é de que a prestação deve ser instituída em lei, que afasta as obrigações convencionais em acordos firmados, que teriam sua origem na convergência de vontades (CARVALHO, 2007, p. 25-26).

2.4.2 Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)

A proteção do ecossistema requer a utilização de instrumentos eficazes e de políticas públicas, desta forma, o PSA é uma potencial ferramenta com o objetivo de incentivar a preservação ambiental, uma vez que concilia atividades de preservação com geração de recursos, monetários ou não, pois se podem estabelecer outros benefícios, como: a isenção de taxas ou impostos, linhas de crédito, facilitação de acesso a outros mercados, entre outros (Wunder, 2005, p. 7-8).

A definição de PSA mais aceita, conforme afirma Sven Wunder (2005, p. 3), seria

Uma transação voluntária (acordo formal ou contrato de prestação de serviços entre provedores e beneficiários), por meio da qual um serviço ecológico específico ou um uso da natureza e tecnologia que possa assegurá-lo, é adquirido por um ou mais adquirentes, de um ou mais provedores, somente se estes garantirem sua provisão.

O PSA pode ser pago de várias maneiras, sendo os esquemas de pagamento *direto* o tipo mais comum. Nesses casos, por exemplo, o governo remunera proprietários de terras pela adoção de tecnologias que lhes permitem melhorar a qualidade do solo e, assim, resolver um problema ambiental específico. Normalmente esses esquemas são financiados inteiramente pelo governo, porém, o setor privado também pode contribuir (PEIXOTO, 2011, p. 17).

Também existem PSA's baseados em *pagamento de prêmio verde*, pelos consumidores, sobre o preço de mercado de um produto ou serviço para garantir um processo de produção ambientalmente sustentável. Os programas de certificação, que atribuem selos ecológicos, têm sido desenvolvidos para diversos produtos, tais como café cultivado na sombra, produtos orgânicos e madeira certificada (PEIXOTO, 2011, p.17).

A ideia é estimular indivíduos e a coletividade na preservação dos recursos naturais a partir do recebimento de recursos financeiros ou de outras espécies, vindo estes recursos de empresas, ONGs ou do Poder Público, entre

outros. Para isso, é necessário transformar a preservação dessas áreas em algo financeiramente mais atrativo do que sua exploração.

Em âmbito nacional, vem sendo discutido Projeto de Lei nº 792/2007, que visa instituir uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, criando um programa nacional e um fundo de PSA. Entretanto, diversos Estados e Municípios já aprovaram leis específicas para o PSA, como: o “Programa Mina D’Água”, em São Paulo e o “Bolsa Floresta”, no Amazonas, etc. (GUEDES, SEEHUSEN, 2011, p. 38).

Sua aplicação se justifica na escassez dos recursos naturais, diminuição da degradação ambiental e a melhora ambiental e quando os sistemas de “comando-e-controle” se mostraram insuficientes. Desta forma, o PSA demonstra ser bastante viável para a preservação da natureza, formatando as políticas ambientais para um uso mais consciente e eficiente dos recursos naturais e isso se deve, principalmente, em possuir uma especificidade, optando por modelos de gestão que levem em conta a realidade local em que se aplicam (GUEDES, SEEHUSEN, 2011, p. 24-25).

A aplicação do PSA implica em utilizar dos Princípios da Prevenção e da Precaução, já que toda a atividade econômica está atrelada a eles, desta forma, é necessária uma avaliação criteriosa na escolha da gestão do PSA ao trabalhar com riscos iminentes e incertos (WALDMAN, ELIAS, 2013, p. 73-74).

O PSA, enquanto instrumento econômico faz parte da tributação extrafiscal ambiental, pois, não possui natureza meramente fiscal, intervindo o Estado nas relações sociais.

A natureza do PSA é de pagamento compensatório, pois consiste em um negócio jurídico envolvendo uma obrigação de fazer ou não fazer (provedor) e uma obrigação de dar (beneficiário), através de contrato, com interveniência ou participação do Poder Público. Por envolver necessariamente um contrato, o PSA pressupõe voluntariedade, e por isso, não possui natureza de tributo, nos moldes do art. 3º do CTN.

Este instrumento não é a solução ou a única ferramenta para a crise ambiental, mas pode ser tornar um forte instrumento a ser usado, de forma gradual, na conscientização social da necessidade de um desenvolvimento mais sustentável, pois, as ações favoráveis à proteção ambiental, no presente momento, repercutirão a curto, médio e longo prazo.

2.5 DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

A ideia de uma possível escassez dos recursos naturais e a persistência dos problemas da desigualdade econômica e social entre os povos colocam em questão o problema do desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

A insustentabilidade atual é causada pelo conflito entre o sistema econômico e o sistema natural, o aumento populacional e das superestruturas humanas e também pelo comércio global.

Sempre que o homem criou estruturas para a criação de indústrias, casas, estradas, etc, isso demandou energia e uma forte degradação do meio ambiente, através da poluição e alterações no ecossistema, ao ponto de gerar um desequilíbrio na fauna e flora e impactos geológicos e climatológicos sentidos em todo o planeta. O homem nunca necessitou de tantos recursos naturais como hoje, principalmente após o desenvolvimento industrial (DERANI, 2001, p. 200).

O crescimento populacional e a urbanização estão diretamente associados à diminuição dos padrões de qualidade de vida e o aumento da pobreza, pois os fenômenos populacionais afetam o meio ambiente e este afeta os critérios demográficos (CARNEIRO, 2003, p. 30-31).

Além da limitação na produção de alimentos, surgem os problemas da má distribuição territorial, e, com isso, problemas no abastecimento da água e a poluição dos mananciais, a produção de lixo, etc. Estes são problemas que preocupam os ambientalistas e líderes políticos no mundo inteiro, pois a poluição não respeita fronteiras, os danos ao meio ambiente produzidos por um país pode afetar outros países.

Isso, aliado a desigualdade social, ao materialismo humano e injustiças em um mundo capitalista, onde o objetivo é basicamente o lucro, promove um quadro social desfavorável para se pensar no bem-estar coletivo.

A geração de riquezas no mundo vem consumindo muita energia e recursos naturais, e, em algumas décadas de industrialização, o homem envenenou a biosfera, e, mesmo que as políticas ambientais vêm ganhando maior ênfase nos últimos anos, a degradação continua.

Plauto Fraco de Azevedo (2008, p. 13) afirma que:

Tudo se experimenta em um mundo mercantilizado, sem que se atente aos graves problemas que deveriam ser prioritários, como a melhor distribuição da renda e dos alimentos existentes, o controle populacional, o respeito aos

direitos sociais fundamentais, sem cuja efetiva realização os direitos e liberdades individuais só podem ser exercidos precariamente pela grande maioria da população.

O autor ainda afirma que o neoliberalismo atual consagra a crescente exclusão social: “A metade da humanidade vive na pobreza, mais de um terço na miséria, 800 milhões sofrem de desnutrição” (AZEVEDO, 2008, p. 59).

Nesta linha de pensamento, Ricardo Carneiro (2003, p. 33) afirma que

[...] a *riqueza das nações* é simultânea a *miséria das nações*, demonstrando que os benefícios do modelo de industrialização capitalista são totalmente universalizáveis, constituindo um verdadeiro *bem oligárquico*, um luxo quase que exclusivo, reservado a pequenas parcelas da população mundial.

A preocupação atual com os problemas ambientais e a conscientização da exploração econômica surgem em meados do século XX, por diversos motivos, como: o crescimento caótico das atividades industriais, falta de preocupação dos impactos da atividade econômica, o consumismo desenfreado e a noção de infinitude dos recursos naturais.

Mesmo com o melhoramento tecnológico para consumir menos insumos e energia, todos os recursos utilizados pelo homem passaram por uma demanda exponencial, o crescimento populacional superou qualquer ganho de eficiência.

O desequilíbrio ecológico deve ser combatido com um esforço muito grande pela sociedade, pois é capaz de causar grandes impactos na economia local, regional e até global.

Uma alteração no sistema climático, por exemplo, pode gerar chuvas tempestades indesejadas, destruindo assim, plantações, indústrias ou estradas e, em alguns casos, são imensuráveis devido à gravidade dos efeitos que possam causar, sem falar nos eventos futuros, como o aquecimento global e o derretimento das calotas polares.

De acordo com Cristiane Derani (2001, p. 146),

A preocupação de como o homem tem lidado com a natureza surge quando é percebido que se está minando a qualidade, bem como a possibilidade de vida (existência humana) no planeta. O porquê da conservação da natureza está no homem e só dele pode sair, posto que é sobre seus atos, ligados a sua existência, que se questiona.

Até recentemente, o desenvolvimento econômico estava vinculado ao crescimento econômico, e este, não se importava com as questões ambientais, bem como, a diminuição das desigualdades sociais e a melhoria na distribuição de renda.

O desenvolvimento sustentável ganhou destaque nos últimos anos à medida que os problemas do modelo de desenvolvimento econômico tradicional trouxeram à sociedade contemporânea, que, em geral, ataca as consequências e não as causas dos problemas.

Segundo Ricardo Carneiro (2003, p. 2),

O sistema econômico, assim, deve ser rigorosamente compreendido como um sistema integrante do sistema ecológico, dele dependendo visceralmente como fonte de suprimento de recursos naturais e como depósito para os resíduos resultantes da produção de consumo, o que evidencia a constatação de que o processo econômico tende a esbarrar irreversivelmente em restrições ambientais.

Com o sistema linear da economia que extrai, produz, consome, descarta, o homem transformou o planeta em uma grande lixeira, descartando, todos os dias, milhões de toneladas de materiais que não são absorvidos pela natureza. Percebe-se, assim, que a atividade econômica se desenvolve em estreita relação com o meio ambiente, pois, todos os materiais extraídos da natureza voltam para ela, transformados através da industrialização.

O desenvolvimento de toda a sociedade foi marcado com uma característica meramente econômica, entretanto, deve-se também observar o desenvolvimento social, político e ambiental, essa é a ideia que se deve ter de desenvolvimento.

Segundo Plauto Fraco de Azevedo (2008, p. 75),

Falta a “ciência econômica” a relação com o não econômico. Sua matematização e formalização são sofisticadas, mas ela conquista sua precisão formal esquecendo a complexidade de sua situação real. A economia é estudada e aplicada de modo não contextualizado, desconsiderando-se seus efeitos sociais.

Na concepção econômica atual, valoriza-se o PIB para se avaliar a saúde econômica de um país, negligenciando aspectos sociais e ambientais de determinadas atividades econômicas, levando-se em conta apenas o caráter financeiro.

Neste sentido, continua Plauto Fraco de Azevedo (2008, p. 79):

Para baratear custos e produzir cada vez mais, o sistema econômico atual recorre à externalização dos custos, o que significa que uma parte destes é paga por terceiros, seja o Estado, a sociedade ou a natureza. Quanto a esta, o que sucede é que as operações de produção não incluem o custo de reparação do meio ambiente em vista de preservá-lo. Isso torna o problema ecológico, hoje, mais sério do que nunca por causa da crise sistêmica que entramos.

O autor ainda afirma: “Sem sombra de dúvida, o modelo de desenvolvimento vigente é destrutivo. Aliás, a própria ideia de desenvolvimento tem de ser questionada. (AZEVEDO, 2008, p. 82).

Neste caminho, Ricardo Carneiro (2003, p. 4) diz o seguinte:

A perspectiva que nos parece, pois, economicamente correta, ecologicamente equilibrada e socialmente possível concentra-se na compreensão do significado econômico da degradação ambiental e de suas causas, bem como na busca do direcionamento da racionalidade econômica para a obtenção de soluções baseadas em incentivos que encorajem os comportamentos ambientalmente sensatos.

A idéia fundamental é a de que a economia não pode ser separada do meio ambiente, sendo certo que as mudanças de um afetam o outro, ou seja, qualquer mudança que ocorre no ambiente tem um impacto econômico direto, da mesma forma que nenhuma decisão econômica pode ser entendida fora do contexto de seus inúmeros e complexos efeitos sobre os ecossistemas e os recursos naturais.

Para minimizar o problema, a legislação ambiental procura evitar ou, pelo menos, minimizar, qualquer impacto sobre a natureza, internalizando nos custos de produção, qualquer interferência negativa ao meio ambiente. Nesse propósito, a legislação procura disciplinar o acesso aos recursos naturais, levando aos agentes que se utilizam dele, dimensionar os custos sociais de sua atividade e estipular regras de responsabilidade jurídica em relação a transgressões e a geração de externalidades negativas. Dessa forma, a legislação ambiental procura harmonizar a relação entre homem e natureza (SILVA, 2002, p. 40).

Na CF/88 a utilização dos recursos naturais, harmonizando desenvolvimento econômico e proteção ambiental, está previsto no art. 170, inc. IV, e também no art. 4º, inc. I, da Lei nº 6.938/81, sendo este, um dos objetivos da PNMA.

O discurso constitucional, assim como o infraconstitucional, defende um padrão de desenvolvimento econômico que preze pela defesa da natureza, fazendo uma utilização racional e equilibrada destes recursos, combatendo, assim, o modelo insustentável de produção.

O acesso comum de alguns elementos da natureza leva à utilização gratuita de alguns recursos naturais, conseqüentemente, a degradação produzida não é levada em consideração nos custos privados, pagando a natureza os impactos sofridos, bem como a sociedade em geral. Assim, o direito desenvolveu uma noção de individualidade, autonomia e unidade em relação aos bens ambientais, que, sendo integrante do domínio público ou privado com o interesse

público, possuem uma funcionalidade ambiental específica (CARNEIRO, 2003, p. 100-102).

Segundo Marchesan, Steigleder e Cappelli (2007, p.16),

(...) Com o advento do art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988, a autonomia jurídica do bem ambiental resultou consolidada com a sua qualificação como “bem de uso comum do povo”, refletindo o interesse público primário na conservação da qualidade ambiental.

Desta forma, a qualidade ambiental e o equilíbrio na utilização de seus recursos são tributos do meio ambiente que não podem ser de apropriação privada, mesmo pertencendo a particulares. Sendo o proprietário pessoa pública ou privada, não pode dispor da qualidade ambiental como bem entender, pois ela não integra sua disponibilidade.

Além disso, não se pode ignorar o fato de que o mercado é sustentado pelo consumo, que traz comodidade para alguns, porém, existe uma grande parcela da sociedade que não se beneficia desta comodidade, seja pela sua condição financeira baixa ou até pelas condições de miserabilidade.

Cristiane Derani (2011, p. 201) levanta uma importante questão sobre a responsabilidade do Estado em conservar a natureza e preservar a riqueza social.

É importante ter em mente que toda atividade estatal depende dos recursos que a máquina pública possui, oriundos fundamentalmente de impostos, taxas e contribuições da sociedade.

Estes valores tanto mais avantajados serão quanto maior for a quantidade de riqueza privada mobilizada, ou seja, quanto maior for a atividade econômica de uma sociedade.

Quanto maior a quantidade da riqueza em circulação maior a capacidade de arrecadação. Na verdade, esta fatia recolhida é uma tradução parcial daquilo que se denomina riqueza social. Utilizando uma expressão dos economistas, estas seriam externalidades positivas da atividade econômica. O alimento do Estado é o próprio desenvolvimento que ele procura garantir.

O modelo econômico atual, capitalista, com um alto grau de extração de recursos naturais, bem como, a má distribuição das riquezas originadas por estes recursos, vem se mostrando bastante limitado, o que torna inviável a universalização deste modelo econômico. Ainda, de forma tímida, tenta-se criar uma nova postura na economia que tenha capacidade de agregar o setor público e privado com uma organização mínima para um planejamento de médio e longo prazo em ações ambientais.

Os BRICS, compostos pelo Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul surgiram com a esperança de se implantarem como um modelo alternativo de

sustentabilidade, em termos econômicos. Porém, estes países têm, paulatinamente, reproduzindo os mesmos modelos de desenvolvimento não sustentável dos países desenvolvidos.

O mercado financeiro internacional, através das grandes corporações, dita determinados comportamentos que vão de encontro ao uso racional dos recursos naturais. O modelo extrativo e pernicioso tem sido mantido por essas empresas e a obsolescência planejada dos produtos traz um desperdício incalculável.

Depois da Conferência de Estocolmo e da ECO-92 o mundo acordou para as os problemas ambientais e influenciou a Constituição de vários Estados, inclusive o Brasil, que declarou a sustentabilidade como direito fundamental em sua Carta Magna.

Consequentemente surgiram legislações infraconstitucionais para a tutela ambiental, como, por exemplo, a Política Nacional do Meio Ambiente que dá as diretrizes e os instrumentos a serem utilizados nas políticas públicas ambientais.

Desta forma, torna-se importante a reestruturação do mercado produtivo e de distribuição de bens e serviços. Porém, esta reestruturação se dará em longo prazo e para isso acontecer é necessária vontade política com o bom direcionamento das finanças públicas, bem como, planejamentos locais e regionais, que atendem as necessidades específicas e as ações políticas que abrangem a esfera internacional.

Entretanto, apesar da legislação ambiental brasileira ser ampla e considerada de ponta, a fiscalização e a implantação das políticas ambientais estão ligadas a todo um arranjo institucional que leva, muitas vezes, a não ocorrer essa fiscalização efetivamente.

Percebe-se assim, um desnível muito claro, não apenas na área ambiental, mas também em outras áreas do direito na gestão do Estado que se propõe a tomar ações que ele próprio não tem condições de tutelar.

Contudo, não se pode ignorar o consumismo gerado por um modelo econômico capitalista, na qual busca o lucro incessante, custe o que custar, e ignorando os aspectos ambientais no consumo de produtos e serviços. A sociedade deve se reeducar, gerar uma consciência de finitude dos recursos naturais, mudando seu estilo de vida e gerando comportamentos menos consumistas.

3 TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A tributação cresceu nas últimas décadas no Brasil, e analisando a CF/88, percebe-se o motivo: saúde e educação passaram a ser responsabilidade do Estado e direito de todos, trabalhadores rurais começaram a ter direito a aposentadoria, além de outros benefícios às pessoas e empresas.

O país ainda tem um grave problema de informalidade na economia, pois os setores formais são cada vez mais tributados e isto estimula ainda mais a informalidade, ou seja, o ganho de quem se arrisca na informalidade é, muitas vezes, maior de quem trabalha na formalidade, que, conseqüentemente, acabam “penalizados” com uma carga tributária excessiva (JUAREZ, 2014).

Dessa forma, o país corre na contramão do desenvolvimento econômico, pois tem um modelo tributário que se apoia em muito na arrecadação, não dando o retorno necessário aos contribuintes, desestimulando o surgimento de possíveis agentes econômicos que contribuiriam com a geração de emprego, renda, tributos e como conseqüência, melhores condições de vida para a sociedade em geral.

Índio Jorge Zavarizi (2006, p. 153) afirma que

O sistema tributário da CF/88 é uma colcha de retalhos mal costurada da Emenda Constitucional nº 18/85. Os encargos fiscais diretos (dinheiro que se entrega ao poder público) e indiretos (controles exercidos através de inúmeros papéis, formulários, guias, etc.) e o elevado número de tributos chegam ao insuportável. Aliado a isso, vem o problema já crônico das leis elaboradas sem maior cuidado, sem exame de conseqüências futuras, mal redigidas, com lacunas e omissões, e, principalmente, inconstitucionais.

A desobediência diuturna aos direitos adquiridos ao cidadão conduz a indesejável crise de confiabilidade em relação ao administrador público.

A incerteza, a intranquilidade e a insegurança provocadas por este estado de coisas são incompatíveis com uma economia que deseja ser sólida, liberal, num país que precisa crescer, gerar novos empregos, melhorar em muito as condições de vida do cidadão e oferecer a todos igual oportunidade de estudo, aprimorando o acesso aos bens materiais e imateriais.

Não se pode desconhecer a insatisfação generalizada em relação ao sistema tributário atual, nem ignorar também que essa insatisfação reclama por uma mudança. Mas uma mudança do que está posto, que tanto poderá ser a concepção de um novo sistema quanto o aperfeiçoamento do atual.

Este trabalho não tem como objetivo a crítica sobre o Sistema Tributário Nacional, mas é importante ressaltar os problemas econômicos e sociais gerados por esse modelo de arrecadação ultrapassado e a má utilização dos recursos em prol da sociedade, que repercute diretamente na falta de investimentos à conservação ambiental, tão importante para a manutenção da vida no planeta.

Difícilmente se criará novos tributos para o Estado cumprir suas obrigações, no que se refere ao meio ambiente, mas poderá se utilizar de mecanismos já existentes, como, por exemplo, o ICMS-E, utilizado em alguns Estados da Federação.

3.1 ASPECTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Para atingir sua finalidade e promover o bem comum, o Estado se utiliza de recursos financeiros. Esta receita tem origem nas atividades econômico-privadas dos entes federativos, de empréstimos e da imposição tributária. Os tributos previstos na Constituição Federal são cobrados para a manutenção do Estado, dando a possibilidade de garantir os direitos do contribuinte que estão previstos na Lei Maior.

O art. 3º do CTN define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

O artigo transcrito deixa claro que a prestação pecuniária não pode ocorrer de ato ilícito, ou seja, não pode possuir natureza sancionatória, mas sim, de uma hipótese determinada, sua imposição é estritamente regradada pela lei e aplicada de forma compulsória.

A carga tributária, de um modo geral, é importante para a sociedade, quando esta espera de um governo, um retorno de serviços que mantenham um bem-estar social mínimo.

A Constituição Federal de 1988 e o CTN estabeleceram três espécies de tributos: os *impostos*, as *taxas*, a *contribuição de melhoria*. Entretanto, para os doutrinadores e a jurisprudência, em sua grande maioria, adotam a *teoria pentapartida*, ou seja, de que existem cinco espécies de tributos (SABBAG, 2013, p. 403).

Por essa teoria, além dos tributos mencionados, também fazem parte os *empréstimos compulsórios* e os *empréstimos especiais*, sendo que, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria são definidos pelo fato gerador, conforme o art. 4º e 5º do CTN (SABBAG, 2013, p. 403):

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:
I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.
Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.
(BRASIL, 1966).

Os empréstimos compulsórios não se distinguem dos outros tributos pelo fato gerador, mas sim, pelo caráter restituível (ALEXANDRE, 2013, p.42). Já os empréstimos especiais são definidos pela sua destinação ou finalidade, como as contribuições sociais e a CIDE (ALEXANDRE, 2013, p. 49-50). Ambos estão previstos nos artigos 148 e 149 da Constituição Federal, respectivamente, e são de uso exclusivo da União.

Alguns doutrinadores, adeptos da teoria tripartite, admitem que existam três tipos de tributos: os impostos as taxas e as contribuições de melhoria, sendo os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais meramente impostos ou taxas (SABBAG, 2013, p. 405).

Vale lembrar de que tanto os empréstimos compulsórios, assim como as contribuições especiais não estão previstos no Código Tributário Nacional, que corresponde à Lei nº 5.172 de 1966 e entrou em vigor durante a Constituição de 1946. Estes dois tipos de tributos também não foram inseridos na Constituição de 1988. Entretanto, o STF também entende que são cinco as espécies de tributos: impostos, taxas, contribuição de melhorias, empréstimos compulsórios e empréstimos especiais (SABBAG, 2013, p. 404).

3.2 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

3.2.1 Impostos

Conforme o art. 16 do CTN “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966).

Neste viés, Aliomar Baleeiro (1992, p. 117) considera o imposto como:

[...] prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de direito público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e tem capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento.

Os impostos (art. 145, inc. I, da CF/88), criados por lei ordinária, são tributos desvinculados, independem de uma atividade estatal e são utilizados para as necessidades públicas de acordo com a política fiscal dos entes políticos (SABBAG, 2013, p. 408-409).

São considerados unilaterais, pois é o contribuinte que efetua o fato gerador e o pagamento, ou seja, o contribuinte se vincula a uma situação, determinada pelo Estado, sem a necessidade deste realizar qualquer atividade. O imposto retira uma parte da riqueza do contribuinte, mas respeitando sua capacidade contributiva (HARADA, 2007, p. 30).

No âmbito municipal existem três impostos: IPTU, ITBI e o ISS. No âmbito estadual: ICMS, ITCMD e IPVA. Os demais são de competência da União: Imposto de Importação, Imposto de Exportação, IRPF, IPI, IOF, ITR, IGF, Imposto Extraordinário (em caso de guerra) e Impostos Residuais.

Os impostos, como meio de proteção ao meio ambiente, podem se dar de forma direta ou indireta. De forma direta o imposto incide sobre a poluição ou captação de recursos naturais. De forma indireta, seriam os incentivos fiscais, com o objetivo de induzir um comportamento sustentável, ou seja, eliminar ou reduzir a poluição (AMARAL, 2007, p. 161).

3.2.2 Taxas

As taxas são tributos vinculados, pois seu fato gerador depende da atuação estatal, ou seja, o pagamento da taxa pelo contribuinte é uma contraprestação devida ao Estado quando este presta um serviço ao contribuinte. Dessa forma são considerados tributos bilaterais. O ente da federação que é competente para prestar o serviço é competente para instituir e cobrar a taxa, sendo então, de competência comum. As Taxas são tributos contributivos e contra prestacionais (ALEXANDRE, 2013, p. 25-26).

Conforme o art. 145, inc. II, da CF/88, as taxas poderão ser cobradas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

3.2.3 Contribuição de Melhoria

A contribuição de melhoria, previsto no art. 145, inc. III, da CF/88, é um tributo vinculado, pois pressupõe uma atividade do Estado, porém não é um serviço público, pois este enseja a cobrança de taxa, mas é uma contraprestação, que tem como fato gerador uma obra pública que valoriza o imóvel do contribuinte. Tal valorização é proporcional ao benefício que a obra pública realizada trouxe ao imóvel. A competência em cobrar a contribuição de melhoria é do ente da federação que realizou a obra (AMARO, 2013, p.70).

Segundo Eduardo Sabbag (2013, p. 460), “seu fato gerador é valorização imobiliária decorrente de uma obra pública. A valorização imobiliária é parte integrante da hipótese de incidência do tributo, sem a qual o fato gerador não se completa”.

Kiyoshi Harada (2007, p. 30) afirma:

A sua cobrança é legitimada sempre que da execução de obra pública decorrer valorização imobiliária, fundada no princípio da equidade. De fato, não é justo que toda comunidade arque com os custos de uma obra pública que traz benefício direto e específico a certas pessoas.

A Constituição de 1988, ao contrário das anteriores, não mais prevê o limite global da arrecadação, restrito ao custo total da obra. Nada impede, pois, de o legislador ordinário estabelecer como limite individual da contribuição de melhoria o acréscimo que dá obra pública resultar para cada imóvel beneficiado, sem se importar se o somatório desses acréscimos irá ou não ultrapassar o custo total da obra.

Somente assim compensaria sua instituição e cobrança que é das mais difíceis e onerosas, conforme se depreende dos requisitos previstos no art. 82 do CTN.

O objetivo principal dessa contribuição é restituir aos cofres públicos o valor gasto nas obras públicas. Claro que não se trata de qualquer obra, mas sim, obras em que há a valorização do imóvel do contribuinte. Sua cobrança deve ser obrigatoriamente feita após a obra concluída, e não para arrecadar fundos para futuras obras.

3.2.4 Empréstimos Compulsórios

O empréstimo compulsório, constituído por lei complementar é a arrecadação, de forma temporária, aos cofres públicos, decorrentes de calamidades públicas, guerras ou sua iminência ou investimentos públicos de caráter urgente (art.

148, inc. I, II, da CF/88), tendo o Estado a obrigação de restituir os contribuintes, porém, o pagamento deste tributo é compulsório e determinado por lei. Os recursos arrecadados devem ser destinados para o fim na qual foram cobrados (HARADA, 2007, p. 32).

Ricardo Alexandre (2013, p. 42) afirma que

Os empréstimos compulsórios são empréstimos forçados, coativos, porém restituíveis. A obrigação de pagá-los não nasce de um contrato, de uma manifestação livre das partes, mas sim de uma manifestação legal. Verificada a ocorrência do fato gerador, surge a obrigação de emprestar dinheiro ao Estado.

Parte da doutrina ainda questiona a validade desta exação, se é um tributo ou não. Sendo que a arrecadação do empréstimo não é incorporada definitivamente aos cofres públicos, pois o Estado deverá devolvê-lo ao contribuinte, no prazo estipulado por lei (SABBAG, 2013, p. 486).

Porém, a maioria dos doutrinadores considera os empréstimos compulsórios como um tributo, já que o CTN apresenta esta definição em seu art. 3º, não importando assim, a denominação e a destinação do tributo, mas sim o seu fato gerador. Além disso, o empréstimo compulsório possui as características de um tributo, pois está previsto em lei e é uma exação compulsória (SABBAG, 2013, p. 487).

3.2.5 Contribuições Especiais

Este tributo caracteriza-se pela sua destinação específica por parte do Estado. As contribuições especiais estão previstas no art. 149, Caput, da CF/88 e estão definidas como “contribuições sociais, cuja arrecadação é destinada a ordem social; contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), cuja arrecadação é destinada a ordem econômica; e as contribuições corporativas, cuja arrecadação é destinada a atividade profissional, tendo a União à competência para cobrar esse tributo” (AMARO, 2013, p. 72).

As contribuições especiais e os empréstimos compulsórios são tributos cuja arrecadação, diferentemente dos impostos, tem que ter destinação específica (como exemplo, calamidade pública ou guerra externa), apesar de também terem a arrecadação não vinculada, devem ter uma destinação específica (SABBAG, 2013 p. 483).

3.3 ASPECTOS TRIBUTÁRIOS E A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Quando se fala que todos devem preservar o meio ambiente, deve-se verificar qual é o papel da sociedade e qual é o papel do Estado. Quando verificamos o papel do Estado, sabe-se que o meio ambiente deve ser protegido por políticas públicas e uma das mais importantes é a instituição de tributo, um instrumento que está a cargo do Estado e que pode induzir determinados comportamentos dos contribuintes em prol da concretização do desenvolvimento sustentável. Desta forma, a tributação ambiental é de extrema importância na economia, e, sobretudo, ao meio ambiente (JUARES, 2014).

Segundo Fernando Magalhaes Modé (2007, p. 71),

Ao não se atuar pela via tributária, na internalização compulsória dos custos ambientais, está-se ratificando situação de total ineficiência de todo o sistema econômico sob o aspecto da defesa do meio ambiente. Ao não se agregarem ao custo do produto ou do processo produtivo de determinado bem as externalidades negativas produzidas em todo o processo, possibilita-se que esse mesmo bem seja colocado no mercado a um preço mais reduzido, subvencionado, na verdade, pelo conjunto da sociedade que suportará as externalidades negativas não consideradas.

Um Estado soberano possui a necessidade de cumprir seu dever social, garantindo os direitos fundamentais da sociedade e o bem comum em sua plenitude, o que é inerente a sua existência. Desta forma, não há de se falar em Estado sem tributo, que é o combustível da atividade estatal, porém, deve existir um equilíbrio entre receita e despesas, promovendo assim, a garantia dos direitos dos cidadãos, incluindo a manutenção e defesa da ordem social e ambiental (FOLMANN, 2006, p. 256).

Simone Martins Sebastião (2008, p. 63-64) afirma que

[...] A política fiscal finda por nunca ser uma política neutra em face da economia e da comunidade. Ao contrário, está sempre voltada para a satisfação dos objetivos do Estado, que são, em última ratio, o fim supremo da necessidade social.

[...] Dessa forma, é característica fundamental da atividade financeira ser puramente instrumental, desde que a obtenção de recursos e a realização de gastos são um meio para o atingimento de certos objetivos de índole política, econômica e administrativa, e não um fim em si mesmo.

Fica claro que a política fiscal não deve ter fim na arrecadação em si, mas, sobretudo, deve atingir objetivos que vai além mera arrecadação. A tributação altera significativamente os meios de produção, induzindo os agentes econômicos a

determinados comportamentos, de produção e consumo, de acordo com os objetivos determinados.

Porém, no Brasil, inexistente ou não é utilizada em seu potencial, uma política tributária que efetivamente se estimule o consumo e a produção de bens de menor impacto ambiental, e, mesmo o consumidor consciente das questões ambientais, na compra de um produto, prioriza primeiramente o preço. O uso de materiais de menor impacto ambiental na produção, tão pouco concede qualquer vantagem ao fabricante (FERRAZ, 2011, p. 98).

Além da arrecadação de recursos para custear o Estado, o sistema tributário deve ser utilizado para orientar a economia e para beneficiar a coletividade. Conforme o art. 170, inc. IV, da CF/88, o Estado deve implantar uma política tributária baseada em critérios de sustentabilidade ambiental, estimulando o consumo e a fabricação de produtos ecologicamente corretos, estipulando tratamentos diferenciados para os bens e serviços, de acordo com o grau de danos causados por sua produção e consumo (NIEVES, 2012, p. 70).

Segundo Fernando Magalhães Modé (2007, p. 96),

A tributação ambiental apresenta-se como instrumento econômico que possibilita a internalização dos custos ambientais induzindo os agentes econômicos à adoção de comportamentos que proporcionem a redução da poluição e a utilização racional dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não.

Comparativamente aos instrumentos normativos, de comando e controle de emissão ou limitação do uso de recursos, fiscalização e aplicação de sanções sobre o infrator e exigências à reparação do dano ambiental ocorrido, a tributação ambiental oferece algumas vantagens, dentre as quais se destacam a flexibilidade, o incentivo permanente, a aplicação do princípio da prevenção e a socialização da responsabilidade sobre a preservação do meio ambiente a um menor custo para a sociedade.

Os instrumentos econômicos, dentre eles, a tributação ambiental, oferecem ao indivíduo a faculdade de realizar a adequação de sua atividade econômica da forma que lhe proporcione maior eficiência econômica, vale dizer, na forma que os recursos econômicos disponíveis tenham seu emprego otimizado, reduzindo o custo final para tal finalidade.

Conforme o texto acima, a tributação ambiental se tornou mais viável e eficaz na aplicação das políticas públicas, porém, os instrumentos de “comando-e-controle”, ainda que menos eficientes na repreensão do dano ambiental, não devem deixar de serem observados, pois, é por meio deles que o Estado faz uso do seu poder de polícia na fiscalização, responsabilização e reparação de tais danos.

O Estado deve discutir, de forma urgente, a viabilidade da implementação de um sistema tributário mais adequado do ponto de vista social e ambiental, sendo

que, a tributação verde, como também é chamada a tributação ambiental, é obrigatoriamente imposta pela CF/88 e não representará um aumento na absurda carga tributária atual, mas parece não haver disposição para cumpri-la. Outros países já adotam com sucesso medidas tributárias para diferenciar produtos pelo prisma da sustentabilidade (FERRAZ, 2011, p. 97).

José Marcos Domingues de Oliveira (2011, p.118), defende não apenas a utilização de tributos já existentes, mas a criação de novos tributos:

[...] o grande desafio atual é avançar na criação de tributos ambientais no sentido estrito, significando um novo tipo de tributo. Alguns exemplos do direito comparado:

A Bélgica criou em 1933 um imposto sobre as emissões de monóxido de carbono (CO²), cuja receita é afetada ao Programa de Seguridade Social;

A França instituiu em 1990 um imposto sobre as emissões de poluentes;

A Suíça desde 1981 tem uma taxa sobre o ruído produzido por aeronaves, cuja receita é afetada à construção de aeroportos à prova de ruído;

E os Estados Unidos tem longa tradição de impostos sobre emissões poluentes;

O Brasil ainda não criou tributos ambientais em sentido estrito antes referido, embora haja estudos a respeito, como no caso de despejo de garrafas PET de refrigerantes [...].

Não há dúvidas que a criação de novos tributos ambientais, junto aos tributos já existentes, em seus efeitos extrafiscais, contribui de forma incisiva na conservação ambiental. Entretanto, essa seria uma opção quase que indesejável pela sociedade brasileira, já que esta sofre muito com a excessiva carga tributária existente.

Sobre o Sistema Tributário Nacional, Fábio Nieves (2012, p. 70) afirma que

Vasculhando o Sistema Tributário Nacional, se observa a previsão dos princípios tributários da seletividade, progressividade e não-cumulatividade que suportam a instituição de normas tributárias extrafiscais, cujo fim não é servir de veículo de arrecadação, mas de realização de valores da Constituição. Esses princípios ligados ao IPI, ICMS, IPVA, ITR, IPTU, PIS e CONFINS possibilitam que se cumpra a Constituição, conferindo-se tratamento tributário diferenciado, na medida do impacto ambiental, aos bens e serviços.

O incentivo a quem produz com consciência ecológica é essencial para a atual e futuras gerações, considerar uma “tributação verde” é ter mais que um compromisso social e ambiental, é ter um compromisso com a vida.

3.4 A EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS

O objetivo da tributação fiscal é de recolher recursos de forma compulsória, respeitando competências para a imposição e fiscalização dos tributos, conforme os artigos 145, 148, 149 e 149-A da Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

[...] Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

[...] Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas

[...] Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

A finalidade precípua dos tributos é a arrecadação de recursos para os cofres públicos para atender as necessidades do Estado em prol dos contribuintes e para manter os gastos com a administração pública. Mas, além da função fiscal, que visa à obtenção de receitas, existe também a função extrafiscal dos tributos, cujos efeitos desejados são a indução de determinados comportamentos dos contribuintes, estimulando ou desestimulando determinadas condutas (MODÉ, 2007, p. 72).

Em seus efeitos, os tributos podem ser classificados em fiscal, extrafiscal e parafiscal, de acordo com os valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, bem como, os valores atribuídos na CF/88. Por meio da extrafiscalidade, o sistema tributário se torna um eficiente instrumento para a transformação econômica e social (MODÉ, 2007, p. 104).

Bernardo Ribeiro de Moraes (2002, p.443-444), sobre a extrafiscalidade do tributo, afirma:

Devemos lembrar que o imposto, tendo em vista o elemento teleológico, representa um instrumento de ação do governo para auferir receitas públicas, a fim do Estado poder realizar os seus fins.

Dentro desses fins, encontramos não apenas as finalidades fiscais do imposto como, ainda, todos os objetivos extrafiscais. Já tivemos a oportunidade de ressaltar: “No Estado moderno, a tributação representa um dos instrumentos de ação do governo, a serviço da coletividade.

Ninguém ignora que o crescimento das necessidades públicas ampliou a função do imposto, que de única e exclusiva finalidade financeira (obtenção de recursos) passou a ter objetivos econômicos e sociais (alteração ou modificação de diferentes setores da produção, da circulação e do

consumo; alcança certos valores sociais, como: saúde, educação, segurança, cultura, etc.

Quando a Magna Carta distribui competência tributária, está outorgando ao poder tributante um instrumento de ação financeira, econômica ou social. Quem tem competência para decretar imposto, através de legislação específica, tem competência também para estimular ou combater os atos e fatos ligados ao tributo. Uma política financeira jamais poderá ignorar os efeitos extrafiscais dos impostos.

A extrafiscalidade não implica necessariamente a violação da tributação, é apenas um instrumento de que dispõe o Estado para intervir na economia e, com isso, atingir determinada finalidade que atenda o interesse público.

A tributação socioambiental, em sentido amplo, não é a criação de novos tributos, mas sim uma adequação de tributos já existentes no sistema jurídico brasileiro focando nas questões socioambientais e na função da extrafiscalidade desses tributos, ou seja, é uma leitura do tributo já existente com foco na preservação ambiental.

Em relação ao objetivo efetivo da tributação sobre o meio ambiente, Roberto Ferraz (2011, p. 99) afirma:

Ideal seria se fosse possível reparar todo e qualquer agravo feito à natureza, de maneira que o “poluidor-pagador” estaria, ao pagar o tributo, traria no preço final do produto, recursos destinado a reparar o dano ambiental que causa, ao mesmo tempo causando o dano e reparando-o. Como a maioria dos danos causados à natureza não é reparável, ao tributo ambiental cabe a missão de aproximar, decisivamente, o custo do produto ambiental nocivo ao seu custo real, tendente ao infinito, se o dano é irreparável.

Existe a necessidade de ter um equilíbrio entre a carga tributária existente e qual é efetivamente o comportamento alvejado pelo Estado em função da preservação ambiental.

O principal objetivo da tributação ambiental, também chamado de *green taxes* (em português, imposto verde) é a de internalizar as custas ambientais, desestimulando as atividades poluentes por outras mais interessantes econômico e ambientalmente.

Sobre o assunto, Roberto Ferraz (2011, p. 96) afirma que:

Os ditos *green taxes*, tributos ecologicamente orientados, são aqueles que influenciam na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente mais adequada.

Na verdade, nada mais devem fazer que refletir a realidade dos custos da atividade ecologicamente desorientada.

Na atividade econômica, as decisões são orientadas pelo binômio custo/benefício e assim, ainda que não seja critério exclusivo, o custo é critério de extrema relevância nas decisões diárias, não apenas do

empresário, mas de todos. Ora, se os custos da degradação ambiental não forem refletidos nos preços, as decisões econômicas nunca serão ecologicamente corretas.

A função dos *green taxes* é precisamente essa: “internalizar” (neologismo de origem norte-americana) os custos ambientais, isto é, trazer para o custo de cada bem ou mercadoria o custo que seu consumo representa em termos ambientais.

Assim, por exemplo, se uma fábrica de fertilizantes polui um rio, o ‘imposto verde’ deverá acrescentar um custo ao produto, correspondente ao custo que o Estado terá para promover a ‘despoluição’ do rio, tornando interno à atividade um custo que antes lhe era externo.

Nessa hipótese a tendência é de substituição da atividade poluente por outra economicamente mais interessante, isto é, por outra que não tem todo aquele custo embutido.

A tributação ambiental também pode trazer a previsão de diferentes alíquotas não apenas pelo tipo de produto, mas também pelo uso de um mesmo produto. Um exemplo disso foi à Contribuição na Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), criada pela Emenda Constitucional 33, de 11/12/2001, no art. 177, § 4º, da Constituição Federal:

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser: diferenciada por produto ou uso; reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;

II - os recursos arrecadados serão destinados: ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes (BRASIL, 1988).

À primeira vista, não haveria o porquê de se falar alíquotas diferentes para produtos idênticos. Porém, numa perspectiva ambiental, fica ressaltado a importância de diferenciar os produtos e a sua destinação final (FERRAZ, 2011, p. 101).

Um exemplo é a diferença de alíquotas entre combustíveis poluentes e os menos poluentes ou também a diferentes alíquotas dos combustíveis usados em atividades essenciais (como os usados em geradores de hospitais). Esta contribuição é capaz de internalizar o custo ambiental no consumo de combustíveis sem desrespeitar o princípio da isonomia do Direito Tributário, pois é uma aplicação de igualdade, devidamente contextualizada (FERRAZ, 2011, p. 101-102).

O Brasil possui uma carga tributária pesada, e de certa forma, ineficiente, em relação à sustentabilidade e o retorno em políticas públicas. Segundo estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), em 2015, o

Brasil, pelo 5º ano consecutivo está entre os 30 países que possuem as maiores cargas tributárias do planeta, entretanto, é o que proporciona o pior retorno à população pelos tributos arrecadados nas esferas federal, estadual e municipal. Mesmo atingindo recordes em arrecadação, o país continua oferecendo péssimo retorno aos contribuintes (IBPT, 2015).

Diante disso, não há dúvidas de que a tributação ambiental e seu efeito extrafiscal é uma forte ferramenta a ser utilizada a favor da conservação dos recursos naturais, que são essenciais à manutenção da vida no planeta terra.

Juarez Freitas (2014) faz uma forte crítica ao modelo tributário brasileiro e sua relação com o Meio Ambiente:

[...] O modelo tributário brasileiro é rigorosamente insustentável, do ponto de vista social, ambiental e econômico. Trata-se de um modelo que não resiste ao teste sobre o crivo do princípio constitucional da sustentabilidade, previsto no art. 225 da CF/88.

[...] O sistema tributário brasileiro não possui uma distribuição de riqueza mínima com equidade. **Entre a eficiência arrecadatória e a equidade fez uma preguiçosa e macunaímica decisão pela arrecadação, em detrimento da equidade social.**

[...] O princípio constitucional da sustentabilidade determina o desenvolvimento capaz de permitir o bem-estar físico e psíquico da geração atual e futura. O ser humano deve ser tratado por políticas públicas que lhe permitam o florescimento de condições objetivas e subjetivas de bem-estar.

[...] Uma orientação teleológica da tributação não pode ser a arrecadação por si só ou a renúncia fiscal sem critério. **O quadro político atual, que arrecada por si só, é de um estado que gasta pessimamente os recursos arrecadados.** A orientação teleológica da tributação e o destino da arrecadação formam o princípio da sustentabilidade social, econômica e ambiental. (grifado)

A extrafiscalidade dos tributos não estará presente quando sua única finalidade consistir na arrecadação aos cofres públicos, para suprir as necessidades do Estado.

A simples arrecadação de recursos para os cofres públicos deve ser um objetivo secundário, pois o objetivo final do Estado Democrático de Direito não é a arrecadação em si, mas a construção de um bem-estar social, concretizando os valores constitucionais. Desta forma, quando a tributação tiver o objetivo de incentivar atividades fomentadoras ou inibidoras, na concretização de valores ou princípios, o tributo assumirá natureza jurídica extrafiscal (NIEVES, 2012, p. 105).

Em resumo, a tributação socioambiental possui um elemento ético, que é a questão socioambiental e deriva da interferência entre homem e natureza. Assim, o Direito Tributário surge como uma forte ferramenta a ser utilizadas nas questões ambientais.

3.5 PRINCÍPIOS APLICADOS A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Princípios são as premissas de um ordenamento ou sistema em expansão. Segundo Marchesan; Steigleder; Cappelli (2007, p. 25), a juspublicização e constitucionalização emprestaram-lhes novas funções:

Assumem função fundamentadora da ordem jurídica, interpretativa, supletiva, diretiva e limitativa. Passam a ser normas-chaves de todo um sistema jurídico, seja pela carga de normatividade que apresentam, sejam pelas normas formulações conceituais desenvolvidas, assumindo, nas Constituições, feição de fundamento da ordem jurídica.

Para Américo Luis Martins da Silva (2004, p. 404), “princípios, a priori, são normas básicas inquestionáveis ou mandamento nuclear de um sistema”.

Os princípios são normas que fornecem coerência e ordem a um conjunto de elemento e fazem com que exista um sistema e mesmo quando são implícitos, não expressos, são obrigatórios e vinculam tanto quanto qualquer regra jurídica. Os princípios do Direito Ambiental estão voltados para a finalidade básica de proteger a vida, sendo expressos ou implícitos, visando garantir uma qualidade de existência digna para os seres humanos desta e das futuras gerações (ANTUNES, 1999, p. 25).

Também cabe aos princípios a definição de valores sociais que adquirem força vinculante para toda atividade de interpretação do direito. São *norma normarum*, ou seja, norma das normas. Possui hierarquia superior às regras jurídicas, são normas com um grau de abstração relativamente elevado (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 25-26).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.54),

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica e lhe dá sentido harmônico.

[...] Violar um princípio é mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme escalão do princípio violado, porque representa insurgência sobre todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.

Os princípios surgem como fortes vetores que auxiliam na conservação do meio ambiente, auxiliando na interpretação da lei ou sua complementação, entre outras funções. Auxiliam na construção de uma sociedade mais justa e solidária e

em uma maior compreensão dos valores fixados pela Constituição (DERANI, 2001, p. 150).

O desenvolvimento econômico deve, necessariamente, estar alicerçado nos princípios que o norteiam. Desta forma, se percebe como são importantes e úteis os princípios em todas as esferas do Direito. Eles se sobrepõem sobre as normas positivadas, estando implícito ou explícito no texto legal.

Na doutrina, são vários os princípios aplicados a tributação ambiental, porém, neste trabalho não se discorrerá sobre todos eles, mas somente aqueles mais comuns, citados pela maioria dos doutrinadores.

Podem-se destacarem, entre eles:

3.5.1 Princípio da Função Social da Propriedade

O *princípio da função social da propriedade* está previsto no artigo 5º, inc. XXIII, da CF/88, e, no Direito Ambiental está previsto, de forma semelhante, o *princípio sócio ambiental da propriedade urbana ou rural*, pois, conforme o artigo 186, inciso II, da CF/88 a propriedade “cumpre sua função social quando se observa e protege meio ambiente” (NIEVES, 2012, p. 87).

Um exemplo seria, na área rural, serem respeitadas as áreas de APP's e reserva legal de determinada propriedade, de acordo com cada região do país. Já em área urbana, a propriedade cumpre sua função social quando atende o plano diretor, que é obrigatório para cidades a partir de 20.000 habitantes.

A utilização da expressão socioambiental da propriedade significa a imposição, ao proprietário, de exercer o seu direito de acordo com as necessidades sociais. O direito de propriedade não é apenas em benefício exclusivo de seu titular, mas deve reverter para o coletivo (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 28-29).

Em outras palavras, tal princípio impõe ao proprietário um comportamento positivo, no exercício do direito de propriedade, que se coadune com a preservação ambiental.

3.5.2 Princípio da Prevenção

A essência do Direito Ambiental é eminentemente preventiva, só a reparação não basta, pois, os danos ambientais são tecnicamente irreversíveis. Isso, aliado ao poder do Estado em punir o poluidor, com multas e outras sanções, deve a prevenção ter um papel de desestimular qualquer agressão a natureza. Por isso, é necessária uma consciência ecológica para uma prevenção do dano (FIORILLO, 2011, p. 118).

Aparece como o Princípio 8 na ECO-92: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas” (ONU, 2016).

Sendo assim, tal princípio é utilizado quando há um risco conhecido, através de dados e pesquisas ambientais e científicas, agindo antecipadamente para que o dano não ocorra ou, pelo menos, minimize os impactos ambientais de determinadas atividades econômicas, fazendo o nexo entre dano e causa (MODÉ, 2007, p. 53).

Amaral (2007, p. 153) afirma que:

[...] será o poluidor quem deve assumir o custo com a prevenção, ao adotar mecanismos de controle e eliminação da poluição que foram produzidas em razão de sua atividade. Contudo, pode-se valer, para isso, da tributação ambiental como forma de obrigar o poluidor a internalizar as externalidades negativas ambientais, objetivando assim a correção das falhas de mercado. Dessa forma, estar-se-á incentivando a aquisição de produtos e mecanismos efetivos no combate a poluição ou onerando atividades agressivas ao meio ambiente.

Tal princípio trabalha com a antecipação das ações, tratando os riscos e impactos da produção econômica de forma a inibi-los (FIORILLO, 2011, p. 55).

3.5.3 Princípio da Precaução

Para Fernando Magalhães Modé (2007, p. 51) “o Princípio da Precaução confunde-se com a própria essência do Direito Ambiental, uma vez que informa a necessidade de se afastar no tempo e no espaço o perigo potencial que determinada atividade possa proporcionar ao meio ambiente”.

Segundo Paulo Henrique do Amaral (2007, p. 144),

O princípio da precaução representa o cerne da proteção ambiental, tendo em vista que as diversas formas de poluição podem exterminar seres vivos ou acelerar o processo de extinção de determinadas espécies. Por esse motivo, existe a necessidade de evitar o desenvolvimento de atividades potencialmente perigosas ao meio ambiente.

Ao contrário do princípio da prevenção, este lida com o dano ou risco incerto e abstrato, que ainda não aconteceu, que ainda não se possui dados certos e concretos (NIEVES, 2012, p. 91).

Aparece como o Princípio 15 na Rio-92:

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para ser postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ONU, 1992).

Tal princípio busca informações que permita a verificação dos riscos, colocando a prova determinada atividade, bem como, as incertezas científicas sobre esta, forçando as políticas ambientais, que levem em consideração as incertezas do impacto de determinadas atividades a natureza (MODÉ, 2007, p. 51-52).

Mediante as incertezas científicas de possíveis danos que possam ser irreversíveis ao homem e a natureza, é que surge este princípio.

3.5.4 Princípios do Poluidor-Pagador

A aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador significa a internalização das custas do processo produtivo. É um princípio cautelar e econômico aplicado a atividade econômica, ou seja, o empreendedor deve colocar todos os custos externos (externalidades negativas) e aplicá-los dentro do sistema produtivo. Mas ainda que este empreendedor adote todas as medidas preventivas e procedimentos para evitar ou minimizar os impactos ambientais e ocorra este dano, ele é responsabilizado pela reparação dos danos causados ao meio ambiente. Percebe-se, estão, o caráter repressivo e o caráter preventivo de tal princípio (FIORILLO, 2011, p. 92).

As externalidades negativas são assim chamadas porque, apesar de ser resultante da produção, são recebidas pela coletividade, fazendo com que o poluidor suporte o custo da poluição, respeitando o interesse público. Sendo assim, essa internalização procura corrigir este custo adicionado à sociedade. Tal princípio não

se limita tolerar a poluição mediante um preço, nem compensar danos, mas evitá-los (SILVA, 2004, p. 420).

Este princípio também foi incorporado na declaração da Rio/92:

Princípio 16: As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (ONU, 1992).

Em outras palavras, o objetivo deste princípio é de integrar, permanentemente, os custos do processo produtivo, impondo ao poluidor a obrigação de arcar com custos provenientes da tutela ambiental.

3.5.5 Princípio do Usuário-Pagador

Este princípio está previsto em lei (Lei nº 6.938/81, art. 4º, inc. VII, parte final) e impõe ao usuário o pagamento de contribuição para produtos, com fins econômicos, que consomem recursos naturais (NIEVES, 2012, p. 91-92).

De acordo com tal princípio, os preços dos produtos devem refletir todos os custos sociais da utilização dos recursos naturais, sendo este, uma extensão do princípio do *Poluidor-Pagador*. Em outras palavras, tal princípio promove a internalização das custas do processo, ou seja, para o agente econômico que utilizar recursos naturais exauríveis, ele deve pagar por isso, o que reflete indiretamente no preço do produto final (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 35).

Resumidamente, o *Poluidor-Pagador* protege a qualidade ambiental e o *Usuário-Pagador* abrange aspectos quantitativos dos recursos naturais, este respondendo pelo uso incomum dos recursos, e aquele pelos custos da degradação (RODRIGUES, 2005, p. 226).

3.5.6 Princípio do Protetor-Recebedor

Normalmente as sanções de ordem ambiental são *punitivas* e *corretivas*, como é o caso do *Princípio do Poluidor-Pagador*, que pune quem se utiliza dos recursos naturais de forma errônea e contrária a legislação. Porém, no *Princípio do Protetor-Recebedor* ocorre uma inversão da esfera punitiva para a esfera

compensatória, onde se objetiva uma sanção positiva do Estado, permitindo a compensação por serviços ambientais prestados, estimulando os entes econômicos a contribuírem para a preservação e conservação do meio ambiente. Em outras palavras, é fazer além do que determina a legislação (WALDMAN, ELIAS, 2013, p. 68).

A compensação financeira por estes serviços trata-se de norma incentivadora a práticas como: o sequestro e armazenamento de carbono, o surgimento de áreas verdes privadas, as Reservas Particulares de Patrimônio Natural, a proteção a biodiversidade, a proteção de bacias hidrográficas e o pagamento pela beleza cênica, entre outras (NIEVES, 2012, p. 95).

3.5.7 Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal

No art. 225 da Constituição Federal, visto anteriormente, bem como, no art. 2º da Lei nº 6.938/81, a Política Nacional de Meio Ambiente percebe-se a obrigatoriedade de ação do Poder Público em relação às políticas ambientais.

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...](Brasil, 1981).

Com base neste artigo, percebe-se que a intervenção estatal nas questões ambientais é obrigatória a todos os entes da Administração Pública, já que as normas ambientais são de ordem pública e interesse de todos, não podendo o Poder Público omitir-se em adotar as medidas que lhe competem, sob pena de responsabilidade civil, por omissão, e criminal pelo tipo da prevaricação.

3.5.8 Princípio da Participação

Este princípio está previsto no art. 225, § 1º, inc. VI, da CF/88 e na Lei nº 10.650/03. Significa que o cidadão tem atuação ativa em relação à preservação do meio ambiente, podendo assim, fazer parte de ações conjuntas, entre Poder Público e sociedade, em relação à defesa do meio ambiente.

A participação social está recomendada no Princípio 10 da Rio-92:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (ONU, 1992).

Na omissão da aplicação do *Princípio da Participação* o maior prejudicado é a própria coletividade, já que se trata de um direito difuso. Apesar do Poder Público ter a obrigação da proteção do meio ambiente, isso não ilide a participação do povo, já que este é o titular deste direito. Para a efetivação da participação da sociedade nas políticas ambientais, se faz necessário a aplicação de dois elementos indispensáveis: a informação e a educação ambiental, que servem como complemento a este princípio (FIORILLO, 2011, p. 124).

3.5.9 Princípio da Ubiquidade

Toda atividade, legiferante ou política, sobre qualquer tema ou obra, deve levar em conta a preservação da vida e a sua qualidade. Esse princípio dispõe que o objeto de proteção do meio ambiente deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação ou a atividade legislativa sobre qualquer tema for criada. Desta forma, exige-se uma atuação global e solidária da sociedade para combater as causas dos danos ambientais, e não somente os sintomas (FIORILLO, 2011, p. 128-129).

Tal Princípio está implícito no art. 225 da CF/88, na qual estabelece que a proteção ambiental é um direito fundamental e deve ser levada em conta na elaboração de leis e na execução das políticas públicas.

3.5.10 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Aparece como o Princípio 4 da Rio/92: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (ONU, 1992).

Para Marchesan; Steigleder; Cappelli (2007, p. 36) o desenvolvimento sustentável é definido como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Tal princípio pressupõe que a sociedade não se limita à geração atual, formando assim, uma percepção de finitude dos recursos naturais.

Segundo Fiorillo (2011, p. 83):

[...] o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das partes vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Segundo o autor, este princípio não serve para frear o desenvolvimento econômico, que é importante para a sociedade, mas sim, adequar os agentes econômicos a impactar o mínimo possível o meio ambiente, assegurando uma melhor qualidade de vida (FIORILLO, 2011, p. 91).

A proteção ambiental deve ser vetor do desenvolvimento econômico, ao ponto, de que o desenvolvimento humano ocorra de modo que o meio ambiente tenha tempo e fôlego para se recuperar. Sendo assim, o crescimento econômico não pode ser sinônimo de desenvolvimento, mas antes, deverá existir um equilíbrio (NIEVES, 2012, p. 84-85).

Tal princípio compatibiliza a atividade econômica com a proteção ambiental e é percebido na CF/88, art. 225 e art. 170, inc. IV, onde está expresso que a atividade econômica deve ser desenvolvida observando as normas ambientais.

3.5.11 Princípio da Legalidade e da Tipicidade

A redação deste princípio está prevista no art. 5º, inciso II, e no art. 150 da CF/88: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedada a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça” (Brasil, 1988).

Tal princípio estabelece que o tributo somente possa ser aumentado e instituído por lei ordinária ou complementar, excluindo assim, a arbitrariedade.

Portanto, onde houver Estado Democrático de Direito haverá respeito ao princípio da reserva de lei em matéria tributária (Amaral, 2007, p. 77).

A tributação ambiental nasce do direito tributário, consequentemente, deve respeitar os princípios constitucionais da tributação, sendo que as leis tributárias são criadas pelo órgão de representação, ou seja, o Poder Legislativo. Porém existe uma exceção na aplicação deste princípio, quando a Constituição Federal prevê ao Poder Executivo, no §1º do art. 153, a alteração de alíquotas (AMARAL, 2007, p. 73-74). Isso ocorre no Imposto de Importação, Imposto de Exportação, IPI, IOF, CIDE (combustível) e ICMS (combustível).

O Princípio da Legalidade tem como destinatário os poderes legislativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, condicionando a criação ou aumento dos impostos, mediante lei, onde serão observados todos os requisitos legais, pois, do contrário, causaria uma insegurança jurídica, pois, se a Administração Pública tivesse total liberdade, não haveria qualquer garantia aos cidadãos contra a criação e o aumento de tributos, ficando desprotegidos dos excessos cometidos (NIEVES, 2012, p. 183-184).

Diante disso, surge o Princípio da Tipicidade, que é uma complementação do Princípio da Legalidade, que prevê a competência de criação ou alteração de tributos ao Poder Legislativo.

O Princípio da Tipicidade é a obrigação do legislador definir os aspectos do tipo legal, como: fato gerador, alíquotas, a base de cálculo e o sujeito passivo, fixação de alíquotas, hipóteses de exclusão, suspensão e extinção do crédito tributário (MODÉ, 2007, p. 78).

3.5.12 Princípio da Capacidade Contributiva

O Princípio da Capacidade Contributiva está previsto no §1º do art. 145 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Brasil, 1988).

Tal princípio prevê ao contribuinte o pagamento de tributo proporcionalmente a sua capacidade econômica, respeitando assim, o não-confisco e o mínimo vital para a existência humana. Porém, tendo o tributo ambiental natureza extrafiscal, a capacidade contributiva não pode ser vista de forma estrita, mas ser apreciada conforme cada situação (SABBAG, 2013, p. 238).

Não há como separar o Princípio da Capacidade Contributiva dos tributos ambientais e seus efeitos extrafiscais, do contrário, há de se falar em inconstitucionalidade. A capacidade contributiva indica o limite máximo que o sujeito passivo pode suportar o tributo, tendo finalidade fiscal ou não, do contrário, o tributo teria efeito confiscatório, que é vedado no ordenamento jurídico (MODÉ, 2007, p. 88).

Caminhando com esse princípio tem-se o Princípio da Seletividade, que é a concretização do postulado da capacidade contributiva. A seletividade evidencia a extrafiscalidade dos tributos, uma vez que sua aplicação torna a aplicação da tributação levando em conta o elemento da pessoalidade (SABBAG, 2013, p. 186).

3.5.13 Princípio da Progressividade

O Princípio da Progressividade é alçado ao imposto cujas alíquotas são fixadas em percentagens variáveis e crescentes, conforme a elevação de valor da matéria tributária. (AMARAL, 2007, p. 103).

A aplicação deste princípio pode ser encontrada na CF/88 para o Imposto de Renda – IR – (art. §153, 2º); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – (art. 156, §1º); Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural – ITR – (art. 153, §4º).

Para Eduardo de Moraes Sabbag (2013, p. 168):

A progressividade traduz-se em técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá à medida que se majora a base de cálculo do gravame. O critério da progressividade diz com o aspecto quantitativo, desdobrando-se em duas modalidades: a progressividade fiscal e a progressividade extrafiscal. A primeira alia-se ao brocardo “quanto mais se ganha, mais se paga”, caracterizando pela finalidade meramente arrecadatória [...]. A segunda, por sua vez, fia-se à modulação de condutas, no bojo do interesse regulatório”.

A base de cálculo na tributação comum progride de acordo com a capacidade contributiva, porém, na tributação ambiental, o cálculo varia de acordo

com intensidade de poluição gerada ou de acordo com a utilização dos recursos naturais, tendo este princípio, uma estreita relação com o princípio do poluidor-pagador (AMARAL, 2007, p. 107).

3.5.14 Princípio da Não-Cumulatividade

Tal Princípio impossibilita o pagamento cumulado dos impostos. Para Aliomar Baleeiro (1992, p. 99), “o contribuinte (comerciante) deve compensar, com o imposto incidente sobre as operações que realizar o imposto relativo às compras por ele efetuadas”.

Um exemplo de aplicação deste princípio está no art. 155, § 2º, inc. I, da CF/88, que trata do ICMS:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Na tributação é proibido o efeito cascata, pois, sua cobrança é somente sobre o valor que acresceu o preço da mercadoria. Desta forma, cabe ao consumidor final suportar a tributação do produto consumido.

A aplicação dos princípios é muito importante na tutela do meio ambiente e desempenham funções em cada caso concreto. No meio jurídico, a utilização de normas que se utilizam dos princípios do Direito Ambiental e Tributário, no efeito extrafiscais dos tributos, ocasionam uma maior efetividade no objetivo na qual a legislação procura atingir.

Os agentes econômicos também devem promover a internalização dos custos de produção, bem como, a utilização dos instrumentos econômicos para a promoção da preservação do ecossistema e do desenvolvimento sustentável. Entretanto, a conscientização deve ultrapassar a dimensão governamental, entre entidades da área econômica e os órgãos de proteção ambiental.

O meio ambiente natural é um bem econômico e tem preço, e, pelo que foi exposto até aqui, pode-se afirmar que não há de se pensar em desenvolvimento que não seja sustentável. Nos dias atuais, isso é algo que não pode ser ignorado, a conscientização ambiental deve estar embutida na mente e nas ações da sociedade como um todo.

Na tributação ambiental o Direito Tributário busca instrumentos para a preservação da natureza e da vida. Os atos da Administração Pública devem observar as normas contidas na Política Nacional do Meio Ambiente, bem como, os princípios contidos nela, que aparecem de forma implícita ou explícita.

Como apresentado anteriormente, a extrafiscalidade dos tributos não visa impedir a atividade econômica, mas sim, condicionar a liberdade do agente econômico, com o objetivo de que este tome decisões e ações ecologicamente sustentáveis, ou seja, que faça um uso mais racional dos recursos naturais.

4 APLICAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA

Desenvolver a economia de modo sustentável deve ser o objetivo de todos os Municípios, DF, Estados e União. Santa Catarina é um dos Estados que ainda não fazem uso do ICMS Ecológico, um instrumento econômico que fomenta as políticas ambientais na conservação dos recursos naturais.

O ICMS Ecológico é um instrumento importante a ser usado no Estado catarinense, que possui uma economia forte e diversificada. É baseado no Princípio do Protetor-Recebedor, ou seja, beneficia a receita dos municípios que protegem o meio ambiente.

4.1 ICMS E SUAS CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONAIS

Para atingir sua finalidade e promover o bem comum, o Estado se utiliza de recursos financeiros. Esta receita tem origem nas atividades econômico-privadas dos entes federativos, de empréstimos e da imposição tributária, sendo esta última as taxas, os impostos e as contribuições de melhorias, além dos empréstimos compulsórios e os empréstimos especiais.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal e possui regras próprias em cada unidade da federação (BARBOSA, 2003).

Sua origem foi no Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), na Constituição Federal de 1934. Este imposto possuía natureza mercantil e o fato gerador incidia em todas as fases de circulação, desde o produtor até o consumidor. Era, portanto um imposto com efeito cumulativo, ou seja, repetidamente ocorria a incidência do IVC sobre o preço da mercadoria (VALOR TRIBUTÁRIO, 2012).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 18 de 1965 criou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que substituiu o IVC. Entretanto, o ICM não apresentava as características de cumulatividade, sendo o pagamento feito sobre o valor agregado, ou seja, a diferença entre operação tributada e o da operação anterior (VALOR TRIBUTÁRIO, 2012).

Após a promulgação da CF/88, no ano de 1989 entrou em vigor o atual Sistema Tributário Nacional, extinguindo os impostos de incidência única da União sobre determinados produtos. Tais tributos começaram a incidir sobre o ICMS, uma

vez que tais bens são mercadorias suscetíveis de circulação, além de incluir os serviços, como: transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (VALOR TRIBUTÁRIO, 2012).

A cobrança do ICMS é principalmente arrecadatória, sendo o imposto que mais se arrecada dentre os impostos dos Estados-Membros e do DF, representando cerca de 90% da arrecadação direta dos Estados, além de ser parte significativa da arrecadação dos Municípios (HEMPEL, 2007, p. 178).

O ICMS é agregado ao valor final de uma linha de produção industrial, atividade comercial ou da prestação de serviços, sendo que o consumidor final fica com o ônus do pagamento. Porém, mesmo tendo uma tendência mais arrecadatória, em alguns pontos serve para estimular ou desestimular algumas atividades econômicas, como, por exemplo, as importações (BARBOSA, 2003).

O principal fato gerador do ICMS é a circulação de mercadorias, além dos serviços de comunicação e serviços de transporte interestaduais e intermunicipais. Para se aplicar este imposto não basta apenas a circulação de determinado produto, mas que ocorra uma transferência de titularidade da mercadoria (BALEEIRO, 1977, p. 201-202).

Alguns princípios do Direito Tributário se aplicam ao ICMS, como o Princípio da Não-cumulatividade, de aplicação obrigatória (CARVALHO, 2013, p. 176) e o Princípio da Seletividade, que diz respeito às alíquotas do ICMS, ou seja, as alíquotas variam conforme a essencialidade do produto, quanto mais essencial, menor a alíquota. Entretanto, sua aplicação é facultativa.

Na Constituição Federal, o ICMS está regulamentado conforme o art. 155, inc. II, onde prevê que a competência para instituí-lo é dos Estados e do DF.

Artigo 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

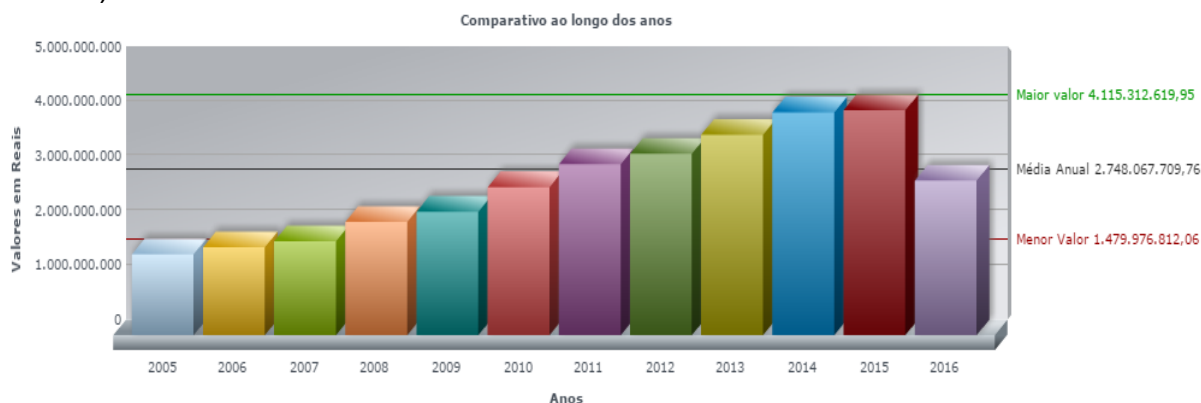
[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (BRASIL, 1988).

Sendo assim, cada Estado da federação tem competência legal para instituí-lo. Deve-se destacar que a arrecadação dos Estados ocorre em transações ocorridas nos Municípios, que influenciam, de forma direta na receita total dos Estados (ICMS ECOLÓGICO, 2016b).

No Estado de Santa Catarina, tem havido uma variação positiva na arrecadação do ICMS, no período de 2005 a 2016, conforme demonstra o gráfico abaixo.

FIGURA 1 – Evolução da Arrecadação do ICMS no Estado de Santa Catarina (2005 a 2016).



Fonte: Adaptado – Federação dos Municípios Catarinenses (FECAM).

Tendo o Estado catarinense uma variação de arrecadação positiva, consequentemente, os Municípios também terão um retorno positivo. De acordo com o gráfico acima, no ano de 2015 foram redistribuídos aos 295 Municípios catarinenses, aproximadamente, R\$ 1.028.828,00 (um bilhão vinte e oito milhões e oitocentos e vinte e oito mil reais) e isso dá uma média R\$ 3.487.553,00 (três milhões quatrocentos e oitenta sete mil e quinhentos e cinquenta e três reais) por Município.

Utilizar mais de um bilhão de reais em políticas ambientais em todo o Estado durante um ano pode-se considerar um alto investimento, levando em conta os complexos problemas econômicos e ambientais atuais e a tolerância do Poder Público na conservação de áreas protegidas e na recuperação de áreas já degradadas.

4.2 ICMS ECOLÓGICO

O ICMS Ecológico ou ICMS Verde, como também é conhecido, tem seu fundamento no artigo 158, parágrafo único, da CF/88, que autoriza os Estados a estabelecerem parte dos critérios do repasse das receitas do ICMS destinadas aos Municípios.

Conforme o texto legal:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...] IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

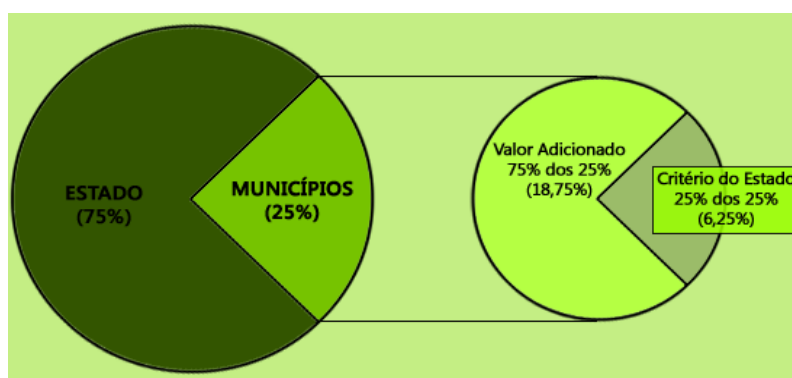
I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo transcrito acima, que trata da repartição da receita tributária, do total de arrecadação do ICMS: 75% devem ficar com os Estados-membros para sua manutenção e investimento e os 25% restantes devem ser distribuídos entre os Municípios.

Dos 25% destinados aos Municípios, $\frac{3}{4}$ devem ser distribuídos de acordo com o índice do Valor Adicional, que corresponde à média do valor das mercadorias saídas, acrescidos do valor da prestação de serviços, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil (HEMPEL, 2007, p. 182). Em resumo, é capacidade econômica que cada Município possui. O $\frac{1}{4}$ restante deve ser distribuídos de acordo com critérios fixados em lei estadual, conforme demonstra a Figura 2.

FIGURA 2 - Distribuição do ICMS conforme a Constituição Federal.



Fonte: ICMS Ecológico. Gráfico idealizado por Vinícius Duarte Ribeiro.

Percebe-se, portanto, uma prerrogativa para que o Estado exerça influência sobre as necessidades dos Municípios, incentivando certas atividades e, inclusive, é de grande relevância para se fundamentar a implantação do ICMS-Ecológico.

Deve-se lembrar que o art. 132, da CF/88, estabelece que:

Art. 132 – A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal.

[...]

Parágrafo único - O Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àquelas com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, § único, inc. II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que o ICMS-E, não constitui a criação de um novo imposto, se trata de um mecanismo de repartição de receita do ICMS destinados aos Municípios e constitui-se em um instrumento econômico que incentiva e colabora na conservação ecológica, sendo uma fonte de receita para os Municípios que desenvolvem políticas ambientais relevantes.

Segundo Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu (2005),

[...] Os Municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental são aquilatados com maior quantidade de repasses financeiros, pois têm maior possibilidade de gerar receitas em função da circulação de mercadorias. Por outro lado, aqueles que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural, trazendo externalidades positivas que beneficiam a todos, têm restrições em sua capacidade de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, recebem menos repasses financeiros por contarem com uma menor circulação de mercadorias e serviços. Esta lógica necessariamente deve ser alterada, pois não da conta da dinâmica da realidade e, principalmente, não se conforma com a proteção constitucional conferida ao meio ambiente [...].

De forma direta, quanto mais o rico é o Município, mais ele recebe recursos do Estado (HEMPEL, 2007, p. 183).

O primeiro Estado a se utilizar da possibilidade criada pelo art. 158 da CF/88 foi o Paraná. Devido às várias restrições que alguns Municípios tinham para expandir suas atividades econômicas é que surgiu o ICMS-E como forma de compensação (ICMS ECOLÓGICO, 2016a).

Logicamente, quanto mais o Município cresce, poderia gerar mais receita e ter maior participação na distribuição do ICMS. Entretanto, as restrições ocorriam em virtude da presença de Unidades de Conservação, mananciais que abasteciam outros Municípios, APP's, etc. (ICMS ECOLÓGICO, 2016a).

Com o tempo, o incentivo econômico influenciou o Estado a fomentar o desenvolvimento sustentável, operacionalizando princípios da tributação ambiental, principalmente do Protetor-Recebedor. O pioneirismo do Paraná, em 1991, foi replicado a outros estados, que passaram a legislar sobre o assunto, cada um,

criando critérios de redistribuição conforme suas necessidades locais (ICMS ECOLÓGICO, 2016a).

O gráfico abaixo demonstra a evolução na proteção ambiental, no Estado do Paraná, antes e depois da implementação deste instrumento tributário.

Figura 3 - Áreas de Unidades de Conservação no Paraná nos três níveis de governo, antes e depois do ICMS Ecológico.

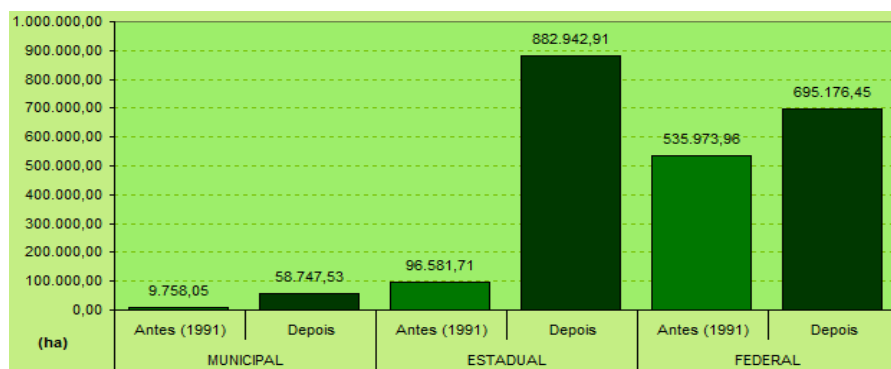


Gráfico idealizado por Vinícius Duarte Ribeiro. Fonte: ICMS Ecológico.

Segundo Wilson Loureiro (2002, p. 52), se referindo ao Estado do Paraná,

O ICMS Ecológico surgiu da aliança entre um movimento de Municípios e o Poder Público estadual, mediado pela Assembleia Legislativa. Os Municípios sentiam suas economias combalidas pela restrição de uso do solo, originada por serem mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e por integrarem 53 unidades de conservação.

O equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o ambiental é o ponto alto nas discussões de gestões no mundo todo. Reorganizar a política tributária de forma a priorizar a preservação ambiental é uma das alternativas.

No mundo atual, mercantilizado, com graves problemas ambientais e econômicos, o ICMS-E surge de forma compensatória e incentivadora, como uma ferramenta na conservação ecológica, não se tratando de um novo tributo, mas de uma redistribuição de um imposto já existente. Caracteriza-se por se transformar em um mecanismo de incentivo à conservação ambiental, sendo uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de políticas públicas. Nos diversos Estados da federação é visível o avanço das ações governamentais nas questões ecológicas dos Estados que distribuem parte do ICMS (HEMPEL, 2007, p.187).

Tal instrumento é destinado aos Municípios que desenvolvem ações proativas de sustentabilidade como: a criação das unidades de conservação,

corredores ecológicos, recuperação de mananciais e áreas degradadas, destinação correta dos resíduos sólidos, coleta seletiva, educação ambiental, etc.

No Brasil, atualmente 14 estados criaram legislações sobre o ICMS-E, sendo que, Santa Catarina é o único estado do sul do país que ainda não criou legislação a respeito do assunto. Além do Estado catarinense, o Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte, Maranhão, Roraima, Amazonas e o Distrito Federal não criaram o ICMS-E.

Atualmente, o ICMS do Estado de Santa Catarina, encontra seu respaldo jurídico na CF/88 (arts. 145 ao 156), no CTN, na Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre o ICMS no Estado catarinense, na Lei Complementar nº 63, de 1990 que dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, além da Lei Complementar nº 8.203/90, de Santa Catarina que modificou o art. 1º da Lei nº 7.721/89, que dispõe sobre a distribuição do ICMS aos Municípios, ficando com a seguinte redação:

Art. 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos Municípios, consoante o estabelecido no art. 158, item IV da Constituição Federal, será distribuída mediante os seguintes critérios:

I - 85% (oitenta e cinco por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, realizado em cada Município e o valor adicionado do Estado, apurado segundo o disposto na Lei Complementar Federal;

II - 15% (quinze por cento), em partes iguais entre todos os Municípios do Estado (SANTA CATARINA, 1989b).

No Estado de Santa Catarina, a Constituição Estadual em seu artigo 133 prescreve:

Art. 133 – Pertencem aos Municípios:

[...] II - vinte e cinco por cento:

do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

[...] § 3º — As parcelas de receitas pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso II serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios;

II - até um quarto de acordo com o que dispuser a lei estadual (SANTA CATARINA, 1989a).

A Constituição catarinense determina a forma como os tributos devem servir aos objetivos do Estado, seus efeitos extrafiscais, observando os princípios da legislação vigente, conforme seu artigo 125, §1º: “A função social dos tributos constitui princípio a ser observado na legislação que sobre eles dispuser”.

Um bom exemplo de legislação infraconstitucional que trata de incentivos fiscais na conservação do meio ambiente é a Lei Estadual nº 14.675 de 13 de abril de 2009, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente e prevê o ICMS-E sem que este tenha sido criado:

Art. 201. Constituem instrumentos econômicos da Política Estadual do Meio Ambiente:
[...] VI - ICMS ecológico (SANTA CATARINA, 2009).

Percebe-se que o ICMS-E possui embasamento legal para ser instituído no Estado de Santa Catarina, e sua aplicação vai ao encontro dos interesses da sociedade nas questões ambientais.

4.3 PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR DE CRIAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA

A Assembleia Legislativa Catarinense, através do Deputado Francisco de Assis, propôs em 15 de abril de 2003, o Projeto de Lei Complementar nº 10.9/2003, que dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual e adota outras providências, tal projeto tem por finalidade instituir o ICMS-E em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2003).

A iniciativa da proposta do PLC, na época, foi da FATMA, que seria o órgão responsável pela fiscalização (ICMS... 2012), entretanto, a proposta não prosperou. Em suas últimas tramitações, foi arquivado em 22 de fevereiro de 2011 (SANTA CATARINA, 2016).

Conforme demonstrado anteriormente, dos recursos do ICMS repassados aos Municípios (25% do recolhimento), 21,25% são distribuídos em função do Valor Adicionado e 3,75% é dividido em partes iguais a todos os Municípios.

Porém, o PLC dispõe sobre algumas mudanças sobre a repartição da receita, conforme seus artigos 1º e 2º, abaixo transcritos:

Art. 1º A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS –, pertencente aos Municípios, de que trata o inciso I do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual, será de 3/4 (três quartos) no mínimo.

Art. 2º A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS –, pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual será de 1/4 (um quarto), distribuída conforme os seguintes critérios: **Receita Própria; População; Área do Município; Cota Igual; Educação Ambiental; Saneamento Ambiental; Mananciais de Abastecimento Público e Unidades de Conservação/Terras Indígenas [...]** (SANTA CATARINA, 2003). (grifado).

Tal projeto contemplaria os Municípios que desenvolvessem atividades de conservação e preservação ecológicas de prioridades básicas, entretanto, manteve os $\frac{3}{4}$ previstos na Constituição Estadual. Contudo, a Assembleia Legislativa não demonstrou prioridade e motivação para aprovação deste projeto.

O Projeto de Lei foi sobrestado em virtude da PEC nº 41/2003, que posteriormente se transformou na PEC 42/2003, na qual, previa alterações no Sistema Tributário Nacional (SANTA CATARINA, 2016).

Uma das alterações seria o artigo 158, parágrafo único da CF/88, que ficaria com a seguinte redação: “As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme critérios definidos em Lei Complementar” (BRASIL, 2003).

Por conta das distorções provocadas pelo atual sistema de distribuição do ICMS, as entidades representativas dos Municípios de diversos Estados propuseram a retirada dos critérios de distribuição do ICMS-E, remetendo-os à lei complementar federal. Tal dispositivo impedia que os Estados continuassem suas experiências com o ICMS Ecológico. Para que os Municípios continuassem a receber recursos provenientes do ICMS, a lei complementar deveria seguir critérios ambientais (JURAS, ARAÚJO, 2008, p. 121).

Conforme esta PEC, o ICMS passaria a ter uma única legislação no país inteiro, com o objetivo de desburocratizar a distribuição ICMS. Apesar de os Estados continuarem a arrecadar o imposto, este perderia a autonomia para legislar sobre ele. Contudo, os Estados se opuseram a tal reforma, pois, além da autonomia do ente federado ficar prejudicada, também estavam em discussão recursos provenientes da arrecadação deste tributo (JUNQUEIRA, 2015, p. 101).

A PEC 41/2003 foi aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2003, e, posteriormente, aprovada no Senado Federal, porém, houve a preservação do dispositivo da Carta Magna que lastreia o ICMS-E. Essa foi uma conquista concreta do Poder Legislativo, no que tange o Sistema Tributário Ecológico (JURAS, ARAÚJO, 2008, p. 123).

Na justificativa desta Emenda, afirmou-se que:

No tocante ao imposto de competência estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), tem-se, atualmente, um quadro de grande complexidade da legislação. Cada um dos Estados mantém a sua própria regulamentação, formando um complexo de 27 (vinte e sete) diferentes legislações a serem observadas pelos contribuintes. Agrava esse cenário a grande diversidade de alíquotas e de benefícios fiscais, o que caracteriza o quadro denominado de “guerra fiscal”. [...] Para reversão desse quadro, atentando para a preservação da competência estadual desse tributo, propõe-se a uniformização das legislações, com regulação do imposto exclusivamente por normas de caráter nacional. Assim, o ICMS passará a ser regulado por lei complementar e por regulamento editado por órgão colegiado composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, sendo vedada adoção de norma estadual autônoma (BRASIL, 2003).

Desta forma, o objetivo desta PEC está indo de encontro à concretização dos direitos fundamentais. Não existem motivos para se evitar tais distorções (se é correto utilizar este termo), pois seus objetivos são para atingir princípios constitucionais, promovendo o bem-estar social.

Além disso, se a distribuição do ICMS dependesse de lei federal, seria difícil de abranger as particularidades regionais, prejudicando os Estados e Municípios a suprir suas necessidades locais, no que tange as questões ambientais.

O ICMS Ecológico proporciona aos governos locais uma melhor execução das políticas públicas ambientais, induzindo os Municípios a buscarem soluções que melhor se adéquem as suas exigências.

Em 17 de agosto de 2011, o Deputado Estadual Kennedy Nunes elaborou o Projeto de Lei Complementar 035.7/2011 que dispõe sobre os critérios de distribuição de receita do ICMS para fins de criação do ICMS-E com o objetivo de beneficiar Municípios na proteção e melhoria do meio ambiente. Os critérios de distribuição estão previstos no art. 1º, § 2º:

Art. 1º, § 2º Para ser contemplado com o ICMS Ecológico o Município será classificado em: Categoria A, Categoria B ou Categoria C, que será conferida conforme o nível de gestão dos recursos naturais e meio ambiente (SANTA CATARINA, 2011).

Na categoria A, a gestão ambiental de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, como: ações de saneamento ambiental referente a resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar, ações efetivas de educação ambiental, redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade, proteção de mananciais de abastecimento público, etc.

Na categoria B o Município está caminhando para uma gestão ambiental adequada, já tendo regulamentado e estando em funcionamento, pelo menos, quatro providências elencadas na categoria A.

Por último, na categoria C, o município está iniciando a implementação de uma política ambiental adequada, que garanta seu desenvolvimento sustentável com, no mínimo, três das providências elencadas na categoria A (SANTA CATARINA, 2011).

De acordo com o projeto, houve algumas mudanças nos valores de redistribuição dos recursos, conforme o artigo transcrito abaixo:

Art. 3º Dos 100% (cem por cento) constitucionais, do produto de arrecadação do ICMS, bem como de seus acréscimos legais, 3% (três por cento) constituirá o ICMS Ecológico e deverá ser repartido entre os Municípios que satisfizerem as condições do art. 1º desta Lei, mediante aplicação progressiva de índice percentual – 1% (um por cento) no primeiro ano, 2% (dois por cento) no segundo ano e 3% (três por cento) no terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, como dispõe esta Lei e seu regulamento.

Parágrafo único. Desde o primeiro ano de distribuição no ICMS Ecológico – ano seguinte ao da entrada em vigor desta Lei – aplicar-se-ão os seguintes índices percentuais, conforme o desempenho dos Municípios que se engajarem em defesa do meio ambiente, conforme avaliação do SDS, como dispõe o § 2º do art. 4º desta Lei, e do seu regulamento:

Categoria A: 50% (cinquenta por cento);

Categoria B: 30% (trinta por cento); e

Categoria C: 20% (vinte por cento) (SANTA CATARINA, 2011).

Este projeto contemplou políticas ambientais mais específicas, como, por exemplo, a destinação correta de lixo hospitalar, a elaboração de plano sobre política municipal de meio ambiente obedecendo às peculiaridades locais, a divisão dos Municípios por categorias no recebimento dos recursos. Além disso, determina que a SDS seja o órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos ambientais responsabilizando-se pelo controle, fiscalização e administração em nível estadual no cumprimento da Lei.

Da mesma forma que o PLC anterior, a Assembleia Legislativa não demonstra motivação para aprovação deste projeto, arquivando-o em 30 de janeiro

de 2015. Contudo, a perspectiva do Estado catarinense é de que a discussão seja retomada e que o Poder Público, institua o quanto antes, a criação de tal norma que fomenta os Municípios para a boa gestão dos recursos naturais (ICMS EOLÓGICO, 2016a).

A Confederação Catarinense dos Municípios (FECAM) se opõe ao projeto do ICMS-E, pois, discorda dos critérios de distribuição das receitas, mesmo entendendo que isso pressupõe uma melhoria dos índices ambientais (ICMS, 2012).

O órgão faz algumas ponderações a respeito do tema, no que se refere ao critério de rateio, pois tal projeto prevê uma divisão apenas na parcela dos Municípios, não existindo uma contra partida da parcela dos demais entes, tendo em vista que a CF/88 prevê que todos os entes da federação são responsáveis pelas ações ambientais, conforme dispõe em seu artigo 23, na qual é competência comum dos entes federados “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (ICMS, 2012).

A oposição da FECAM na aplicação do ICMS-E, demonstra uma preocupação, pois tal proposta pode gerar problemas na prestação dos serviços públicos devido à alteração da receita dos Municípios. Por isso, a instituição exige que existam maiores pesquisas e simulações (ICMS, 2012).

A instituição alega que alguns Municípios serão mais beneficiados em detrimento daqueles que ainda possuem alguma dificuldade na implantação de políticas ambientais, sendo que o Estado deveria contribuir com sua quota-parte para melhorar os critérios de rateio, beneficiando os Municípios que já sofrem com a degradação ambiental, auxiliando-os na melhora da qualidade ambiental de seu território (ICMS, 2012).

Neste caso, se está ignorando a aplicação do Princípio da Intervenção Estatal, previsto CF/88 e na Política Nacional de Meio Ambiente, já que tais diplomas citam a obrigatoriedade de ação de todos os entes do Poder Público, incluindo assim, a União e os Estados em relação às políticas ambientais, com objetivo da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida e até aos interesses da segurança nacional.

Entretanto, apesar das alterações nas receitas municipais que o ICMS-E possa gerar, isto trará reflexos ambientais positivos que se perpetuarão, induzindo os Municípios a adotarem condutas ecologicamente corretas. A distorção do

orçamento não deve ser utilizada como um motivo para a não aplicação deste instrumento econômico.

Em Santa Catarina, o órgão que representa o setor produtivo nas discussões da implantação do ICMS-E é a Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina (FACISC), já que não se pode ignorar este setor, que suporta uma carga tributária excessiva, e, por consequência das políticas públicas ambientais, deve-se adequar o seu processo produtivo para utilizar menos insumos e poluir menos (ICMS, 2012).

Entretanto, o órgão representante afirma que o setor privado deve ter benefícios fiscais para se adequar as políticas ambientais, já que possui uma carga tributária demasiada, o que dificulta ainda mais a implantação de tecnologia para consumir menos insumos (ICMS, 2012).

O sucesso da implantação do ICMS-E está diretamente ligado com a participação da representação empresarial para que se desenvolva a consciência ambiental, já que este setor é responsável por grande parte da extração dos recursos naturais.

É principalmente neste setor produtivo que se aplicam os Princípios da Prevenção e da Precaução, pois, a instalação de indústrias, bem como, o seu funcionamento, depende de licenciamentos, autorizações e fiscalização de suas atividades pelo Poder Público, que tem competência de prevenir e precaver qualquer tipo de dano ambiental causados pelas das atividades econômicas.

Porém, os objetivos traçados pelo setor produtivo demandam investimentos financeiros e, por isso, é de se esperar um incentivo fiscal por parte da Administração Pública. Mas a adequação deste setor econômico em desenvolver ações ecologicamente corretas não deve ser considerada um obstáculo, já que muitas empresas, no Estado Catarinense, possuem alguma gestão ambiental, devido às exportações, já que existem países que vinculam a compra de determinados produtos, a exigência de políticas ambientais nos mais diversos setores (ICMS, 2012).

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Sustentável de Santa Catarina (SDS) é a favorável ao ICMS-E, desde que exista uma lei estudada e avaliada por grupo técnico responsável de forma mais profunda e detalhada, formada inicialmente dentro da própria secretaria, já que os PL's apresentadas não possuem projetos de operação detalhados. O órgão pondera algumas questões,

como: a forma como ela vai ser colocada em prática, qual órgão irá se deslocar em campo para fiscalizar e monitorar as áreas de preservação, quem irá validar esta avaliação. Isso deve ocorrer para que a lei a ser aprovada possa ser aplicada de forma efetiva (ICMS, 2012).

Contudo, diferentemente do que afirma a FECAM, de que os Municípios que possuam poucas áreas de preservação seriam menos privilegiados na redistribuição do ICMS-E, a SDS se posiciona no sentido de que aqueles que possuem menos áreas de preservação, mas que desenvolvessem políticas que melhorassem a qualidade ambiental, como, tratamento de esgoto e recuperação de áreas degradadas, também seria beneficiado com a repartição o ICMS-E (ICMS, 2012).

Segundo a SDS, ainda seria possível gerar os chamados “empregos verdes”, onde alguns produtores gerariam renda pela comercialização de mudas nativas que seriam usadas em reflorestamentos, incentivando assim, aqueles que teriam vontade de desenvolver atividades ecologicamente positivas. Seria necessária a criação de um pacote de projetos ambientais que estimulassem ações pró-ativas na restauração de áreas degradadas (ICMS, 2012).

É importante discutir sobre a necessidade de estudos aprofundados sobre as necessidades regionais e os impactos negativos sobre a receita de determinados Municípios, bem como, a participação do Estado catarinense com sua quota-parte no retorno do ICMS aos seus Municípios, já que este também é responsável em fomentar ações ecológicas positivas. Entretanto, tais argumentos não podem ser utilizados para a rejeição de projetos que visem concretizar objetivos e princípios consagrados na Constituição e leis infraconstitucionais para o bem comum.

Contudo, percebe-se que as discussões sobre a elaboração do ICMS-E, apesar de estarem sendo progressivamente discutidas, estão caminhando de forma lenta. Isso se deve as divergências de interesses entre os diversos órgãos da base do governo e do setor privado citados anteriormente, ou seja, SDS, a FECAM e a FACISC.

Não se pode deixar de falar na má vontade política, reflexo de nossa cultura que explora dos recursos naturais visando apenas os lucros e que, com algumas exceções, tratam os temas ambientais de forma secundária.

A política é um “mal necessário”, entretanto, o Estado deve desenvolver por políticas públicas que prezem pelo bem comum, não objetivando interesses

particulares ou desenvolvendo políticas pensando apenas no processo eleitoral. É triste ver como nossos governantes e representantes políticos gastam seu tempo e recursos financeiros dos cofres públicos apenas para angariar votos, defendendo interesses particulares ou “trabalhando” apenas pensando nas articulações políticas.

O modelo econômico atual, que é insustentável, predador dos recursos naturais e consumista, é um sistema que funciona de forma irreversível. Depois que o dano ambiental ocorre, raramente pode-se reverter o processo ou voltar à natureza ao seu estado original.

Diante disso, deve-se, urgentemente, se utilizar dos mecanismos econômicos já existentes ou que a legislação vigente permita sua utilização, como é o caso do ICMS Ecológico. A sociedade deve, desesperadamente, se voltar às políticas públicas sustentáveis, do contrário, se estará colocando a vida em todas suas formas em risco, inclusive a vida humana.

5 CONCLUSÃO

Os problemas ambientais, bem como, os problemas sociais causados pela má distribuição de renda, não são resolvidos pelo crescimento econômico, que, infelizmente, leva mais em conta o caráter quantitativo do que o qualitativo. Desta forma, devemos distinguir crescimento econômico de desenvolvimento econômico, que é mais amplo, abrangente e se preocupa com o caráter qualitativo, levando em consideração os aspectos sociais, ambientais e econômicos.

O desenvolvimento econômico está alicerçado na sustentabilidade, explorando os recursos disponíveis de forma consciente e desenvolvendo atividades econômicas que levam em consideração a finitude desses recursos. Desta forma, os incentivos à preservação ambiental podem ocorrer através da tributação extrafiscal, um instrumento econômico que gera estímulos financeiros na proteção do meio ambiente de forma preventiva.

A Constituição Federal, em seus artigos 225 e 170, inc. VI, permite a criação e incentivos fiscais aliando atividades econômicas com a preservação ambiental. Os instrumentos econômicos se tornaram ferramentas eficazes, pois agem antecipadamente, diferentemente dos mecanismos de “comando-e-controle”, que são aplicados, muitas vezes, após a ocorrência do dano ambiental.

Os Municípios que possuem grandes áreas de preservação ecológica são de grande importância para a sociedade, pois são eles, normalmente, que abastecem os grandes centros com água potável e mantém a fauna e flora nativas, indispensável para o equilíbrio ecológico.

Entretanto, estes Municípios possuem as menores taxas de crescimento econômico, mesmo sendo de incontestável importância na proteção da natureza, conseqüentemente, possuem os menores índices na arrecadação do ICMS e um retorno menor deste imposto.

O ICMS Ecológico surge com o objetivo de corrigir estas distorções e permitir uma distribuição mais igualitária, permitindo que os Municípios que possuem grandes áreas de preservação recebam um retorno maior do ICMS. O objetivo é o fomento na preservação destas áreas, evitando a instalação de indústrias que teriam um potencial de poluição e/ou a utilização destes recursos naturais.

O primeiro Estado da Federação a instituir a legislação do ICMS Ecológico foi o Paraná, onde os índices ambientais melhoraram de forma expressiva

e possibilitou a expansão econômica de muitos Municípios. Contudo, percebe-se que em Santa Catarina a proposta de criação do ICMS-E não prosperou devido a divergências entre os entes políticos na divisão dos recursos do ICMS.

Os problemas ambientais na qual a humanidade mergulhou são tão graves, ao ponto de que em algumas situações as políticas públicas se tornam ineficaz, devido à irreversibilidade dos danos ambientais.

Juntamente com os princípios constitucionais aplicados à defesa do meio ambiente, bem como, os objetivos e instrumentos aplicados na Política Nacional do Meio Ambiente, O ICMS Ecológico surge como um eficiente estímulo na preservação ambiental e, porque não dizer, na preservação da própria vida humana.

Claro que o ICMS-E, sendo um dos instrumentos econômicos a ser utilizado pelo poder público, por si só, não evitará danos causados a natureza pela ausência das outras políticas, como de comando e controle e outros instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente.

Entretanto, se utilizado de forma conjunta com outros instrumentos econômicos, tendo uma maior rigidez nos licenciamentos ambientais, a utilização de tecnologia que consumam menos insumos, zoneamento urbano adequado, etc, o ICMS-E alcançará seu objetivo na tutela ambiental. O Estado também deve se utilizar de seu poder de polícia de forma eficaz, sem interesses meramente econômicos e ser rígido na fiscalização, se caminhará para a concretização de um desenvolvimento econômico mais consciente na exploração dos recursos naturais concretizando-se os princípios e valores fundamentais à vida humana.

Desta forma, não há mais tempo a perder com debates meramente de interesse econômico, claro que isso é muito importante, porém, a respeito dos problemas ecológicos, o relógio não para. Quanto mais se espera, mais desastres ocorrem e o homem está colhendo os frutos amargos do descaso com os recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. 722 p.

ALMEIDA, João Ferreira de (Comp.). **Bíblia Sagrada**. São Caetano do Sul: Editora Bíblica, 2008.

AMARAL, Paulo Henrique do; prefácio Pedro M. Herrera; apresentação Cristiane Derani. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 240 p.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 542 p.

AZEVEDO, Plauto Fraco de. **Ecocivilização**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. 160 p.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1992. 667 p.

BARBOSA, Alice Mouzinho. **O aspecto valorativo do ICMS e a cidadania fiscal**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 136, 19 nov. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4503>>. Acesso em: 3 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 04 abr 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938/81. **Dispõe Sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 30 de abril de 2003**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C9211ED2BD2E62E5C1B6EE8B6707C3DC.proposicoesWeb2?codteor=129816&filena me=PEC+41/2003>. Acesso em: 23 set. 2016.

BRASIL. KEVIN WATKINS. (Ed.). **Relatório de desenvolvimento humano: combater as alterações climáticas: solidariedade humana em um mundo dividido**. 2007. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2007-8-portuguese.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a

união, estados e municípios. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

CAMPOS, Humberto Alves de. Instrumentos econômicos na gestão ambiental brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 16, n. 63, p.287-311, set. 2011.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: Uma Abordagem Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 161 p.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 19. ed. ver. - São Paulo: Saraiva, 2007. 590 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 1138 p.

DAHINTEN, Augusto Franke. Seguro ambiental: possíveis razões para o precário desenvolvimento do produto no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, n. 70, p.151-192, jun. 2013.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. 302 p.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. 448 p.

Federação dos Municípios Catarinenses (FECAM). **Evolução da arrecadação do ICMS no Estado de Santa Catarina (2005 à 2016)**. 2016. Disponível em: <<http://receitas.fecam.org.br/estado/ICMS/analises/analise/anual>>. Acesso em: 09 set. 2016.

FERRAZ, Roberto. Tributação e meio ambiente: o green tax no Brasil (a contribuição de intervenção da emenda 33/2001). In: MARINS, James (Org.). **Tributação e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2011. Cap. 2. Coleção tributação em debate, v. 2.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 866 p.

FOLMANN, Melissa (Org.). **Tributação e direitos fundamentais: proposta de efetividade**. Curitiba: Juruá, 2006. 351 p.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. 248 p.

GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Eda (orgs.). **Pagamentos por serviços ambientais na mata atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília, Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2011. 272 p.

HARADA, Kiyoshi. **Sistema tributário na constituição de 1988**: tributação progressiva. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2007. 400 p.

HEMPEL, Wilca Barbosa. **Icms Ecológico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007. 248 p.

ICMS Ecológico. Florianópolis: Tv Com, 2012. (54min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kvimgr7CkWQ>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

ICMS ECOLÓGICO. **Histórico do ICMS-E no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=82>. Acesso em: 28 ago. 2016a.

ICMS ECOLÓGICO. **O ICMS Ecológico na Constituição brasileira**. 2016. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=81>. Acesso em: 28 ago. 2016b.

Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). **Estudo da relação da carga tributária versus retorno dos recursos à população em termos de qualidade de vida**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/2171/Pelo-5o-ano-seguido-Brasil-arrecada-muito-mas-nao-da-retorno>>. Acesso em: 09 set. 2016.

JUAREZ Freitas. **Tributação e Meio Ambiente**. Porto Alegre: Emagistrf4, 2014. (136 min.), son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8Soi_IOoiHA>. Acesso em: 04 abr. 2016.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O NÓ DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL (1995-2008). **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 89, p.93-113, out. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n89/0102-6909-rbcsoc-30-89-0093.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

JURAS, IAGM; ARAÚJO, SMVG de. Instrumentos econômicos de política ambiental e reforma tributária. **Brasília, cadernos aslegis**, v. 33, p. 109-127, 2008.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**: busca de efetividade de seus instrumentos. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 350 p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1196 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. 971 p.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. 256 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 1138 p.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 5. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2007. 1280 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental**: Aspectos da Legislação Brasileira. 2. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. 120 p.

MODÉ, Fernando Magalhaes. **Tributação ambiental**: A função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2007. 152 p.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. (v.1).

MOTTA, Ronaldo Serôa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 225 p.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Projeto instrumentos econômicos para a gestão ambiental**. 1997. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/projeto.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2012.

NIEVES, Fábio. **Tributação ambiental**: A proteção do meio ambiente natural. São Paulo: Quartier Latin, 2012. 216 p.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Proteção ambiental e sistema tributário - Brasil e Japão: problemas em comum? In: MARINS, James (Org.). **Tributação e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2011. Cap. 3, p. 105. Coleção tributação em debate, v. 2.

ONU. **Rio-92**. Disponível em: <<http://onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

PEIXOTO, Marcus. **Pagamento por serviços ambientais: aspectos teóricos e proposições legislativas**. 2011. Novembro. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-105-pagamento-por-servicos-ambientais-aspectos-teoricos-e-proposicoes-legislativa>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

POLIDO, Walter. **Seguros para riscos ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 638 p.

POLIDO, Walter Antonio. **Contrato de seguro: a efetividade do seguro ambiental na composição de danos que afetam direitos difusos**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 45, p.1-36, jan. 2007. Trimestral. Disponível em: <<http://www.ibds.com.br/artigos/contrato-de-seguro-ambiental-publicacao.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**: parte geral. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 364 p.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2013. 1164 p.

SANTA CATARINA (Estado). Constituição (1989). Constituição de 1989. **Constituição de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016a.

SANTA CATARINA (Estado). Lei nº 7.721, de 06 de setembro de 1989. **Dispõe sobre a distribuição do ICMS aos Municípios..** Florianópolis, SC, Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/LEI Nº 7.721, de 6 de setembro de 1989.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016b.

SANTA CATARINA (Estado). Projeto de Lei Complementar nº PLC/0010.9/2003, de 15 de abril de 2003. **Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do § 3º do art. 133 da Constituição estadual e adota outras providências. (icms ecológico)**. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em: 22 set. 2016.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. **Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências**. Florianópolis, SC, Disponível em: <<http://leis.alesc.sc.gov.br/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SANTA CATARINA (Estado). Projeto de Lei Complementar nº PLC/0035.7/2011, de 17 de agosto de 2011. **Dispõe sobre os critérios de distribuição de receita do ICMS para fins de criação do ICMS ecológico com o objetivo de beneficiar Municípios na proteção e melhoria do meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em: 22 set. 2016.

SANTA CATARINA. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. (Ed.). **Proclegis**. 2016. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em: 23 out. 2016.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico**. 2005. Disponível em: <<http://www.biblionline.ufpb.br/ojs/index.>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito**. Curitiba: Juruá, 2008. 352 p.

SILVA, Américo Luis Martins da. **Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 784 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros: 2014. 934 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2002. 243 p.

SILVEIRA, Patricia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002. 243 p.

VALOR TRIBUTÁRIO (Ed.). **Origem do ICMS**. 2012. Disponível em: <<http://www.valortributario.com.br/tributos/icms/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

WALDMAN, Ricardo Libel; ELIAS, Luiz Augusto da Veiga. Os princípios do direito ambiental e o pagamento por serviços ambientais/ecossistêmicos (PSA/PSE).

Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 18, n. 69, p.53-83, mar. 2013.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**.

Occasional paper. n. 42. Jacarta, Bogor Barat, Indonésia: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2005. Disponível em:

<www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf>. Acesso em: 22/04/2016.

ZAVARIZI, Índio Jorge. A Fiscalidade no Brasil República. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **O tributo na história**: da antiguidade à globalização. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 123-156.

ANEXO(S)

ANEXO A - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010/2003

Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do §3º do artigo 133 da Constituição Estadual e adota outras providências.

Art. 1º A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS –, pertencente aos municípios, de que trata o inciso I do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual, será de 3/4 (três quartos) no mínimo.

Art. 2º A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS –, pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual será de 1/4 (um quarto), distribuída conforme os seguintes critérios: Receita Própria; População; Área do Município; Cota Igual; Educação Ambiental; Saneamento Ambiental; Mananciais de Abastecimento Público e Unidades de Conservação/ Terras Indígenas.

Parágrafo único. Os percentuais correspondentes aos critérios de distribuição da parcela do ICMS referida no *caput* deste artigo serão assim definidos:

<i>Crítérios</i>	Percentuais por exercício fiscal		
	1.º Ano	2.º Ano	3.º Ano
Receita Própria	7,0%	7,0%	5,0%
População	2,0%	2,0%	2,0%
Área do Município	1,0%	1,0%	1,0%
Cota Igual	9,0%	9,0%	9,0%
Educação Ambiental	1,0%	1,0%	1,0%
Saneamento Ambiental	0,0%	0,0%	2,0%
Mananciais de Abastecimento Público	2,0%	2,0%	2,0%
<i>Unidade de Conservação / Terra Indígena</i>	3,0%	3,0%	3,0%
<i>Soma</i>	25,0%	25,0%	25,0%

Art. 3º Para efeito de cálculo da Receita Própria, considerar-se-á a relação percentual entre os valores de receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do Estado com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

Art. 4º Para o critério População, será calculada a relação percentual entre a população residente em cada município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 5º Para o estabelecimento do critério Área do Município, calcular-se-á a relação percentual entre a área do Município e a área total do Estado, apurada por Órgão Oficial do Estado.

Art. 6º A Cota Igual deverá ser calculada com base no resultado da divisão do valor correspondente ao percentual constante no parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar, pelo número de municípios do Estado, existentes até 31 de dezembro do ano anterior à apuração.

Art. 7º O critério Educação Ambiental deverá ser calculado com base no resultado da divisão do valor correspondente ao percentual constante no parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar, pelo número de municípios que possuam conselho ou órgão de meio ambiente na estrutura administrativa e que executem programas de educação ambiental municipal.

Parágrafo único. Serão considerados habilitados a receber esta parcela os municípios que tenham programas e projetos de educação ambiental avaliados pela Câmara Técnica de Educação Ambiental do CONSEMA/SC e aprovados pelo referido Conselho, e que estejam em fase de operação.

Art. 8º Para o cálculo do critério Saneamento Ambiental deverão ser observados os Sistemas de Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Sistemas de Coleta, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Sistemas de Esgotamento Sanitários, nos municípios, calculado de acordo com anexo I desta Lei Complementar.

§ 1º A Fundação do Meio Ambiente – FATMA – fará publicar anualmente a lista dos municípios habilitados a receberem a cota parte referente ao critério Saneamento Ambiental, a partir do segundo exercício fiscal da vigência desta Lei Complementar.

§ 2º A parcela referente ao critério Saneamento Ambiental será calculada e distribuída a partir do terceiro exercício fiscal após a vigência desta Lei Complementar.

§ 3º No período da não vigência da distribuição da parcela referida no parágrafo anterior, a mesma será calculada e distribuída 100% (cem por cento) da parcela no critério Receita Própria.

§ 4º A Fundação do Meio Ambiente – FATMA – deverá indicar os requisitos mínimos a serem apresentados pelos municípios para pleitear o recurso referente ao critério Saneamento Ambiental.

Art. 9º Para o critério Mananciais de Abastecimento Público serão contemplados os Municípios que abrigam em seu território parte ou o todo de bacias de mananciais superficiais para atendimento das sedes urbanas de Municípios vizinhos, com área na seção de captação de até 500 km², em regime de aproveitamento normal.

§ 1º O critério Mananciais de Abastecimento Público deverá ser calculado de acordo com o anexo II desta Lei Complementar.

§ 2º Serão contemplados os mananciais que atenderem os seguintes requisitos:

I - aproveitamento de no mínimo 10% (dez por cento) da vazão na seção de captação (vazão mínima de dez anos de tempo de recorrência e sete dias de duração); e

II - captações à fio d'água ou com regularização de vazão deverão liberar para jusante no mínimo 50% (cinquenta por cento) da vazão mínima de dez anos de tempo de recorrência e sete dias de duração além de garantir a demanda de usuários anteriormente existentes à jusante da seção de captação.

§ 3º A variação da Qualidade Ambiental da bacia de captação será verificada anualmente para fins de cálculo do percentual a ser destinado aos municípios (FM1).

I - A variação da Qualidade Ambiental da bacia de captação será baseado na variação de um Índice de Qualidade de Água desenvolvido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, e em ações de melhoria ambiental implementadas nos municípios nessas bacias;

II - O Índice de Qualidade de Água será definido na seção de captação ou em proporção à qualidade da água das sub-bacias à montante da seção de captação; e

III - O Índice de Qualidade de Água será baseado em parâmetros físicos, químicos e biológicos.

§ 4º Não serão contemplados os municípios que abrigam em seus territórios mananciais de abastecimento público para atendimento das sedes urbanas de municípios vizinhos cuja captação seja efetuada em cursos d'água de domínio do Estado, que não estejam devidamente outorgados pelo órgão responsável pelo gerenciamento de recursos hídricos do Estado.

Art. 10. O critério Unidade de Conservação/Terra Indígena deverá ser calculado através da relação percentual entre o Índice de Unidades de Conservação dos municípios e a soma dos índices de Unidades de Conservação de todos os municípios do Estado calculados de acordo com o definido no anexo III, desta Lei Complementar, considerando-se as Unidades de Conservação Municipais, Estaduais e Federais cadastradas e aquelas que venham a ser cadastradas, inclusive Áreas Indígenas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo Órgão Ambiental Estadual e Federal. Deverão ser observados, também, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC – e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, definido em legislação federal.

§ 1º As categorias de Unidades de Conservação e outras áreas protegidas e os seus respectivos fatores de correção são as constantes no anexo IV, desta Lei Complementar.

§ 2º O Órgão Ambiental Estadual fará publicar, anualmente, lista atualizada das Unidades de Conservação/Terras Indígenas e dos municípios habilitados a receberem a cota parte referente a este critério.

§ 3º As áreas das terras indígenas correspondentes integral ou parcialmente aos municípios serão aquelas definidas pelo órgão competente.

§ 4º O Órgão Ambiental Estadual poderá, após vistoria, impor temporariamente uma redução percentual do Fator de Conservação de Unidades de Conservação (FCUC), definido no anexo IV, desta Lei Complementar, de uma determinada Unidade de Conservação, em caso de grave dano ambiental.

§ 5º No caso de municípios com sobreposição de áreas com Unidades de Conservação Ambiental e Mananciais de Abastecimento Público, será considerado o critério de maior compensação financeira.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se os dispositivos em contrário.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 035.7/2011

Dispõe sobre os critérios de distribuição de receita do ICMS para fins de criação do ICMS Ecológico com o objetivo de beneficiar municípios na proteção e melhoria do meio ambiente.

Art. 1º Fica instituído o ICMS Ecológico para contemplar os municípios que se destacarem na proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, nos termos desta Lei e de seu regulamento.

§ 1º O recurso do ICMS Ecológico será distribuído ao município conforme categoria definida no § 2º, não ficando excluído o município da repartição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) na forma preconizada pelas Leis nº 4.257, de 6 de janeiro de 1989, e 5.001, de 14 de janeiro de 1998.

§ 2º Para ser contemplado com o ICMS Ecológico o município será classificado em: Categoria A, Categoria B ou Categoria C, que será conferida conforme o nível de gestão dos recursos naturais e meio ambiente:

I – Categoria A: gestão ambiental de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal quanto ao abordado nas alíneas abaixo, com efetivas providências para, pelo menos, seis delas:

a) ações de saneamento ambiental referente a resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar – coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos – aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;

b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas (educação não formal) e grupos da sociedade organizada;

c) redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas – reflorestamento;

d) conservação do solo, da água e da biodiversidade;

e) proteção de mananciais de abastecimento público;

f) identificação e controle de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, procurando minimizá-las;

g) edificações irregulares – inadequação às normas de uso e ocupação do solo;

h) disposições legais sobre unidades de conservação ambiental – comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, existentes no município; e

i) elaboração de plano sobre política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitada a legislação federal e estadual sobre o assunto.

II – Categoria B: em relação ao grupo da Categoria A, o município está caminhando para uma gestão ambiental adequada, já tendo regulamentado e estando em funcionamento, pelo menos, quatro providências elencadas nas alíneas do inciso I do § 2º deste artigo; e

III – Categoria C: o município está iniciando a implementação de uma política ambiental adequada, que garanta seu desenvolvimento sustentável com, no mínimo, três das providências elencadas nas alíneas do inciso I do § 2º deste artigo, que já mereceram atenção municipal.

Art. 2º A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS - órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos ambientais no Estado de Santa Catarina, responsabilizar-se-á pelo controle, fiscalização, administração em nível estadual e fiel cumprimento da presente Lei.

Art. 3º Dos 100% (cem por cento) constitucionais, do produto de arrecadação do ICMS, bem como de seus acréscimos legais, 3% (três por cento) constituirá o ICMS Ecológico e deverá ser repartido entre os municípios que satisfizerem as condições do art. 1º desta Lei, mediante aplicação progressiva de índice percentual – 1% (um por cento) no primeiro ano, 2% (dois por cento) no segundo ano e 3% (três por cento) no terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, como dispõe esta Lei e seu regulamento.

Parágrafo único. Desde o primeiro ano de distribuição no ICMS Ecológico – ano seguinte ao da entrada em vigor desta Lei – aplicar-se-ão os seguintes índices percentuais, conforme o desempenho dos municípios que se engajarem em defesa do meio ambiente, conforme avaliação do SDS, como dispõe o § 2º do art. 4º desta Lei, e do seu regulamento:

- a) Categoria A: 50% (cinquenta por cento);
- b) Categoria B: 30% (trinta por cento); e
- c) Categoria C: 20% (vinte por cento).

Art. 4º Anualmente, a partir da entrada em vigor desta Lei, a SDS elaborará questionário a ser aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – Consema, abordando questões relacionadas às alíneas “a” a “i” do inciso I do § 2º do art. 1º, que será respondido pela administração municipal, sobre as providências e resultados obtidos na proteção ao meio ambiente e recursos naturais.

§1º Recebidos os questionários devidamente respondidos, a SDS poderá, a critério do Secretário, designar equipe de técnicos para verificar *in loco* a veracidade das informações.

§ 2º A partir da avaliação das respostas do questionário, a SDS, com aprovação do Consema, atribuirá, ou não, ao município a classificação em Categoria A, B, ou C, dependendo do desempenho deste no trato das questões ambientais e dos recursos naturais.

§ 3º Mesmo após o terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, quando se fixa em 3% (três por cento), a avaliação anual de todos os municípios permanece, podendo estes subirem ou descerem de categoria.

§ 4º Após o terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, os municípios que ainda não obtiveram classificação, por não apresentarem os requisitos conforme alíneas “a”, “b” e “c” do § 2º, poderão, mediante preenchimento do questionário elaborado pela SDS, e mediante aprovação do Consema, entrar na classificação.

Art. 5º Para o município participar do ICMS Ecológico é essencial a existência, ou que seja criado, o Conselho Municipal de Meio Ambiente que, entre outras atribuições, deverá, em conjunto com o município, regulamentar sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais e respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.

§ 1º O Plano Municipal deve dispor capítulo sobre a política e ações ambientais, com objetivos a serem perseguidos.

§ 2º Independente da política municipal de meio ambiente e recursos naturais, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do ICMS Ecológico destinado ao município deverá ser aplicado em ações efetivas de educação ambiental, nas zonas urbana e rural, e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

§ 3º O percentual restante deverá ser aplicado em ações de preservação, manutenção e recuperação do meio ambiente.

Art. 6º Se nenhum município classificar-se em determinada categoria, o recurso do ICMS Ecológico daquela categoria retornará ao montante de recursos do ICMS a ser distribuído aos municípios, na forma das Leis ns. 4.257, de 1989, e 5.001, de 1998.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei entende-se como:

I – Aterro Sanitário – local utilizado para disposição final de resíduos sólidos urbanos no solo, por meio de confinamento em camadas cobertas com material inerte, segundo normas específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde e à segurança, mantendo distância de centro urbano, de rodovias, de cursos de água, principalmente mananciais de abastecimento público e lagoas, minimizando os impactos ambientais.

II – Educação Ambiental – processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimento, habilidades, atitudes, comportamento e competências voltadas para conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, da forma prevista na Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

III – Unidade de Conservação – espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; e

IV – Plano Municipal – instrumento de política urbana utilizado para planejar o desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Art. 8º O município poderá solicitar apoio e orientação técnica e educacional à Secretaria do Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS - e à Fundação de Apoio Tecnológico ao Meio Ambiente - Fatma.

Art. 9º A repartição do ICMS Ecológico entre os municípios que fizerem jus ocorrerá no ano seguinte à entrada em vigor da presente Lei, tempo suficiente para as providências a cargo da SDS e os municípios desenvolverem ações preparando-se para concorrer ao benefício.

Art. 10. Após a entrada em vigor da presente Lei, os municípios criados, desmembrados, fundidos ou incorporados passarão a concorrer ao rateio do ICMS Ecológico a partir do ano seguinte ao da efetiva instalação do município.

Art. 11. Os recursos do ICMS não direcionados ao cumprimento da presente Lei, obedecido o disposto no art. 6º, permanecem distribuídos aos municípios nos termos das Leis ns. 4.257, de 1989, e 5.001, de 1998.

Art. 12. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, - SDS - fica autorizada a firmar convênios com órgãos estaduais e municipais, visando à consecução dos objetivos da presente Lei, principalmente treinamento aos munícipes, se julgado necessário.

Parágrafo único. O repasse do valor referente ao ICMS Ecológico dar-se-á mediante convênio a ser firmado entre o Governo Estadual, por meio de sua Secretaria, e o órgão ambiental municipal, obedecendo-se a legislação sobre o assunto.

Art.13. Os cálculos, a distribuição e os créditos do ICMS Ecológico obedecem ao disposto nesta Lei e ao que dispõe a Constituição Estadual.

Art.14. As despesas com a implementação e manutenção do ICMS Ecológico previsto nesta Lei serão suportados com recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.

Art.15. A presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo em até sessenta dias a contar de sua publicação.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.